

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

L'ASSEMBLÉE PROVINCIALE

DE

HAUTE-NORMANDIE

(1787-1789)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le mardi 24 mai 1927, à 2 heures

PAR

Georges CŒURET

Attaché à la Banque de France

Président : M. OLIVIER-MARTIN, professeur.

Suffragants : { MM. MEYNIAL, professeur.
ERNEST PERROT, professeur.

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

45, RUE RACINE, 45

1927

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

L'ASSEMBLÉE PROVINCIALE

DE

HAUTE-NORMANDIE

(1787-1789)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le mardi 24 mai 1927, à 2 heures

PAR

Georges CŒURET

Attaché à la Banque de France

Président : M. OLIVIER-MARTIN, professeur.

Suffragants : { *MM. MEYNIAL, professeur.*
ERNEST PERROT, professeur.

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1927

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



BIBLIOGRAPHIE

DOCUMENTS MANUSCRITS

Archives de la Seine-Inférieure. Série C, dossiers 1091, 2110 à 2214, 2952 à 2969.

DOCUMENTS IMPRIMÉS

Edict du roi portant création d'assemblées provinciales. Rouen, 1787.

Règlement fait par le roi sur la composition des assemblées qui auront lieu dans la généralité de Rouen, en vertu de l'Edict portant création des assemblées provinciales. Paris, 1787.

Rapport des travaux de la Commission intermédiaire de Haute-Normandie depuis le 20 décembre 1787, jusqu'au 27 juillet 1790. Rouen, 1790.

Bloch (C.). — L'assistance et l'Etat en France à la veille de la Révolution. Paris, 1908.

Carette (E.) et Sanson (A.). — Thouret : sa vie ; ses œuvres. Paris et Rouen, 1890.

Coville. — Les états de Normandie, leurs origines et leur développement au xiv^e siècle. Paris, 1895.

Dansin (M.). — Notice sur les libertés provinciales et l'esprit public en Normandie en 1788 (Mémoires lus par le Comité impérial des travaux historiques et des sociétés savantes à la Sorbonne en 1865). Paris, 1866.

Deschamps (L.). — Le traité de 1786 et la Chambre de commerce de Rouen. Rouen, 1889.

Desmarest (Ch.). — Le commerce des grains dans la Généralité de Rouen à la fin de l'Ancien Régime. Thèse Paris, 1926.

Dupont de Nemours. — Lettre à la Chambre de commerce de Normandie sur le mémoire qu'elle a publié relativement au traité de commerce avec l'Angleterre. Rouen et Paris, 1788.

Esmein (A.). — Cours élémentaire d'histoire du droit français. Paris, 1919.

Floquet (A.). — Histoire du Parlement de Normandie, t. VII. Rouen, 1842.

Hippeau. — Le gouvernement de Normandie aux xvii^e et xviii^e siècles, t. V (2^e volume). Caen, 1865.

Jourdan, Isambert et Decrusy. — Recueil général des anciennes lois françaises depuis l'an 420 jusqu'à la Révolution de 1789, t. XVIII. Paris, 1827.

La For (De). — Parallèle des Assemblées provinciales établies en Normandie avec l'assemblée des Etats de ce duché, 1788, S.L.

— De la Constitution du duché ou Etat souverain de Normandie, 1789, S. L.

Lavergne (L. de). — Les assemblées provinciales sous Louis XVI. Paris, 1863.

Lebègue (E.). — La vie et l'œuvre d'un Constituant : Thouret (1746-1794), Thèse de doctorat. Paris, 1910.

— Procès-verbal de la Commission intermédiaire de Haute-Normandie (1789-1790). Thèse complémentaire. Paris, 1910.

Loth (abbé J.). — Histoire du cardinal de la Rochefoucauld et du diocèse de Rouen pendant la Révolution. Evreux, 1893.

Luçay (De). — Les assemblées provinciales sous Louis XVI et les divisions administratives de 1789. Paris, 1871.

Olivier-Martin. — Cours d'histoire du droit public. Doctorat année 1924-1925.

Prentout (H.). — Les états provinciaux de Normandie, Caen, 1925 (Mémoires de l'Académie nationale des sciences, arts et belles-lettres de Caen. Nouv. série, t. I).

Renouvin (G.). — Les Assemblées provinciales de 1787. Origines, développements, résultats. Thèse. Paris, 1921.

Siéyès. — Qu'est-ce que le Tiers-Etat ? 1789, S. L.

Tocqueville (A. de). — L'Ancien Régime et la Révolution. Paris 1887.

N. B. — Les Archives Nationales n'ont pas été utilisées pour cette étude.

L'ASSEMBLÉE PROVINCIALE

DE

HAUTE-NORMANDIE

(1787-1789)

INTRODUCTION

Au XVIII^e siècle, la France n'était pas administrée dans toute son étendue suivant les mêmes principes ; chaque province avait ses particularités ; cependant on pouvait distinguer deux types bien différents : les pays d'élections et les pays d'Etats.

La centralisation atteignait son maximum dans les pays d'élections où les habitants n'étaient représentés par aucun organe. Les intérêts du pouvoir central étaient en de bonnes mains : celles de l'intendant, juge contentieux désintéressé, administrateur sérieux cherchant à améliorer le régime fiscal et à lui donner un plus grand rendement par des encouragements à l'agriculture, au commerce et à l'industrie, exerçant sur les villes et communautés une tutelle attentive. Mais les besoins particuliers de la province n'étaient confiés à personne et en souffraient quelle que soit la bonne volonté des gouvernants. Les contemporains s'en apercevaient bien et s'en plaignaient. En 1750, le marquis de Mirabeau

écrivait dans son *Mémoire sur les Etats provinciaux* :
« Là (dans les pays d'élections), tout est muet ; jamais des plaintes qui ne soient des murmures ; jamais de rapport direct du prince aux sujets... Les hommes y vivent comme des troupeaux sans pasteurs dont le loup ravit tantôt l'un, tantôt l'autre. » (1)

Au contraire, les Etats provinciaux représentaient les contribuables, leur faisaient accepter plus docilement l'impôt, impôt d'ailleurs plus léger et mieux réparti. Tout en soutenant les intérêts de la province dont ils connaissaient bien les aspirations, ils étaient généralement les collaborateurs de l'intendant et du pouvoir royal. Dans l'*Esprit des Lois*, Montesquieu constate la meilleure situation des pays d'Etats. Comme le disait en 1838 le baron Mounier dans son rapport à la Chambre des Pairs : « Les provinces qui jouissaient de cette administration indépendante se distinguaient généralement par un plus haut degré de prospérité ; les intérêts du pays étaient mieux entendus et mieux défendus, les travaux publics mieux dirigés, mieux surveillés. » (2) Seulement, on pouvait reprocher aux Etats de ne plus répondre complètement aux désirs et aux besoins de l'époque. Dans ses grandes lignes, leur organisation était restée immuable depuis quatre ou cinq siècles. Vieillis, ils avaient besoin d'être réformés, démocratisés.

Cependant, malgré leurs défauts, la supériorité de leur administration était évidente. La comparaison du régime des pays d'élections et de celui des pays d'Etats imposait

1. Luçay (de), *Les assemblées provinciales sous Louis XVI*, p. 108.

2. Luçay (de), *loc. cit.*, p. 135.

une réforme. Il fallait créer des assemblées ; mais elles devaient être d'un type plus moderne que celui des anciens Etats, correspondant mieux aux idées nouvelles. En outre, l'impôt devenait de plus en plus lourd ; comme Vauban, un des prédécesseurs des physiocrates, le rouennais Boisguilbert avait signalé énergiquement les vices des taxes en vigueur. Or, le système fiscal était lié au régime administratif et l'on pouvait espérer que l'amélioration de celui-ci apporterait une ère de détente financière.

Aussi les historiens, les économistes surtout, puis les ministres étudièrent-ils la question et émirent-ils plusieurs projets. Saint-Simon en parle assez vaguement. En 1744, Fénelon écrit secrètement ses « plans de réforme » pour le duc de Bourgogne ; il reprend les mêmes idées qu'il précise, ayant pour modèle les Etats du Languedoc. L'échec de la Polysynodie dû surtout à l'absence d'hommes capables de diriger les débats des Conseils et d'assurer l'exécution de leurs décisions cause un mouvement de défiance envers les assemblées quelles qu'elles soient et la question reste stationnaire. En 1734, le marquis d'Argenson rédige ses *Considérations sur le Gouvernement ancien et présent de la France* éditées seulement trente ans plus tard. Il propose d'augmenter le pouvoir des municipalités, sans se préoccuper des intérêts de la province ; il veut créer un lien nouveau entre le peuple et le pouvoir royal qu'il pense ainsi consolider. Le marquis de Mirabeau, père du grand tribun révolutionnaire, s'attaque comme Fénelon aux intendants. Il développe d'ailleurs les mêmes idées traditionalistes que ce dernier dans ses premiers écrits : son *Mémoire concernant l'utilité des Etats Provinciaux* (1750)

et le *Mémoire sur les Etats Provinciaux* (1751). Il proclame la supériorité du régime des pays d'Etats, particulièrement au point de vue fiscal. Après sa conversion à la doctrine physiocratique en 1757, ses vues sont changées ; il les expose dans un nouvel ouvrage de l'« Ami des Hommes » qu'il publie dans le journal de l'Ecole : *Les Ephémérides*. L'unique rôle qu'il attribue aux nouvelles assemblées sera de régler les détails de l'administration dont le prince sera seul compétent pour établir les grandes lignes ; il rejette la division surannée en ordres, n'admettant plus qu'une seule classe capable de conseiller le souverain : celle des propriétaires fonciers.

Dupont de Nemours se charge de développer complètement les idées physiocratiques sur ce point dans son *Mémoire sur les municipalités*, rédigé en 1775 à la demande de Turgot et en collaboration avec lui et publié en 1787. Il imagine des assemblées élémentaires les unes des autres : les municipalités de paroisse, d'élection, de province et la grande municipalité. Elles n'auront point d'autorité, pas même de pouvoir législatif. Leur rôle sera surtout consultatif, se bornant à éclairer le pouvoir sur la répartition des impôts et les desiderata de leur circonscription. En bon physiocrate, il veut aussi composer l'assemblée électorale seulement de propriétaires fonciers, ce que Turgot, plus réaliste, n'admet pas.

Le Trosne, dans son livre paru en 1779 : *De l'administration provinciale et de la réforme de l'impôt*, reprend à peu près les mêmes idées que Dupont de Nemours, organisant en outre des corps permanents chargés de suivre les affaires pendant les intervalles des sessions, appor-

tant un plan plus complet de décentralisation sincère.

En même temps que la doctrine, les Cours souveraines agitaient aussi la question. En 1775, la Cour des Aides de Paris réclamait, dans ses remontrances rédigées par Malesherbes, des Etats provinciaux en attendant la réunion des Etats généraux ; les Parlements de province l'imitaient. Pour le président du Parlement de Bordeaux, Lavie, des « corps intermédiaires » entre le peuple et le roi, formés suivant une conception aristocratique doivent dévoiler au souverain les vérités que lui cachent ses agents.

L'opinion générale demandait donc une réforme ; le Gouvernement n'était plus assez fort pour imposer ses vues personnelles ; il fut obligé de chercher à réaliser les vœux de la nation ou tout au moins de créer quelque chose qui apaiserait les réclamations universelles. Turgot n'était plus au pouvoir lors de la publication de son mémoire ; c'est à son successeur, Necker, qu'il appartenait de prendre l'initiative de la réforme. En 1778, il remit à Louis XVI un rapport secret ne touchant pas aux Etats subsistants et aux intendants, mais demandant la création d'une seule assemblée provinciale ; ce serait une expérience que l'on généraliserait si les résultats étaient bons. Il exposait aussi les motifs de cette institution : décentraliser, alléger la besogne des intendants surchargés et qui ne sont pas toujours à la hauteur de leur tâche, ranimer le patriotisme et la confiance envers le Gouvernement et aussi lutter contre les Parlements qui s'opposent aux nouveaux impôts et paralysent l'autorité royale.

Le 12 juillet 1778, le roi répondit au rapport de Necker

en établissant, à titre d'essai, une assemblée provinciale dans le Berry.

Elle était composée de 48 membres dont moitié du tiers-état. Seize d'entre eux étaient nommés par le roi, l'assemblée devant ensuite se compléter elle-même. Ses attributions essentielles consistaient à répartir l'impôt et à favoriser l'établissement des routes. L'édit fut présenté au Parlement de Paris et enregistré malgré les conclusions du rapporteur. Encouragé, Necker créa en 1779 une seconde assemblée en Haute-Guyenne, puis, malgré l'hostilité de la Ferme générale, les critiques même des physiocrates qui n'approuvaient pas toutes les idées du ministre et l'opposition politique à laquelle il était en butte, une troisième en Bourbonnais en 1780 après avoir échoué en Dauphiné. Mais le rapport de Necker de 1778 destiné à demeurer secret fut alors divulgué par le comte de Provence ; on sait qu'il avouait que la réforme était dirigée contre les Cours souveraines. Ainsi le Parlement de Paris refusa-t-il d'enregistrer les lettres patentes créant l'assemblée de Moulins et devint-il l'ennemi irréductible de Necker qu'après s'être maintenu quelque temps, fut obligé, vaincu, d'abandonner le pouvoir. Son successeur au Contrôle Général fut Joly de Fleury de Lavalette. Les assemblées de Berry et de Haute-Guyenne subsistèrent ; mais les règlements de 1782 et 1783 les mirent sous la dépendance de l'intendant. Cependant, elles donnèrent quelques résultats malgré leur timidité et les tracasseries dont elles furent l'objet. En Berry, on améliora la répartition de la taille et l'on supprima la corvée, En Haute-Guyenne, les privilégiés offrirent une contribution volontaire pour la

confection des chemins qui furent créés en grand nombre ; on obtint d'important rabais sur les adjudications (1).

L'expérience avait donc réussi malgré la chute de Necker qui d'ailleurs continuait à soutenir les assemblées dans son livre sur l'administration des finances. Calonne leur fut plus favorable que son prédécesseur. Il soumit à l'assemblée des notables de 1786 un projet imité de celui de Turgot et de Dupont de Nemours, lié à la réforme fiscale. Ses innovations heurtèrent un peu trop les préjugés des notables et, malgré son talent et sa défense énergique, il dut céder la place à Loménie de Brienne qui présenta un compromis, adoptant quelques modifications suggérées par l'assemblée. Il laissa subsister la distinction des trois ordres et admit que la présidence fut attribuée de droit à un privilégié. Attachés aux principes anciens et cependant désirant une réforme, les notables acceptèrent le projet de l'archevêque de Toulouse.

Telle fut l'origine de l'édit de juin 1787 généralisant la création d'assemblées provinciales. Dans le préambule, le roi rappelle les heureux résultats des assemblées de Berry et de Haute-Guyenne, l'approbation de l'assemblée des notables et le but de la réforme : « Et tandis que par un meilleur ordre dans les finances et par la plus grande économie dans les dépenses, nous travaillerons à diminuer la masse des impôts, nous espérons qu'une institution bien considérée en allègera le poids par une plus exacte répartition et rendra facile l'exécution des plans que nous avons formés

1. Lavergne (de), *Les assemblées provinciales sous Louis XVI*. Berry, p. 33 et suiv. Haute-Guyenne, p. 67 et suiv. Lucay (de), *loc. cit.*, p. 217 à 255.

pour la félicité publique. » Des assemblées provinciales, de districts et de communautés seront établies dans les pays d'élections et composées de sujets des trois ordres payant les impositions foncières et personnelles. Elles seront rem placées dans l'intervalle des sessions par des commissions intermédiaires. Le nombre de membres, doublé pour le tiers état, sera fixé par le souverain selon l'importance du territoire administré. Sous l'autorité du roi et du Conseil, elles seront chargées de la répartition et de l'assiette des impositions générales et locales, de l'approbation et de la surveillance des dépenses provinciales et municipales. Des procureurs syndics auront qualité pour représenter les assemblées et ester en justice. La présidence appartiendra toujours à un privilégié et ne lui sera accordée que pour un laps de temps déterminé. « Il sera loisible aux dites assemblées provinciales de nous faire toutes représentations et de nous adresser tels projets qu'elles jugeront utiles au bien de nos peuples, sans cependant que, sous prétexte des dites représentations ou projets, l'assiette et le recouvrement des impositions établies, ou qui pourront l'être, puissent, à raison des dites représentations ou projets éprouver aucun obstacle, ni délais. » Des règlements particuliers à chaque province détermineront la date de convocation, la composition, l'organisation, le fonctionnement des assemblées et des commissions intermédiaires en tenant compte des besoins et des usages locaux (1).

Les intendants étaient désormais privés d'une de leurs

1. Edit du roi portant création d'assemblées provinciales.

fonctions les plus importantes : la répartition de l'impôt qui devenait une des attributions les plus essentielles des nouvelles assemblées ; c'était une véritable révolution administrative.

Le Parlement de Paris enregistra l'édit le 22 juin 1787 en demandant qu'on lui adresse les règlements complémentaires. Les autres Parlements l'imitèrent sauf ceux de Bordeaux et de Besançon ; celui de Grenoble défendit aux assemblées à peine constituées de continuer leurs travaux. La première assemblée fut celle de la généralité de Champagne dont les règlements parurent le 23 juin et le 5 août. Tous les règlements furent semblables à ceux-ci, à part quelques détails, sauf pour la généralité de Tours qui avait à cause de sa grande étendue un rouage de plus. A l'exception des provinces où elles avaient rencontré l'opposition parlementaire, toutes les assemblées provinciales se constituèrent successivement ; elles furent bien accueillies sauf à Limoges et à La Rochelle où elles avortèrent.

La question des assemblées provinciales a été étudiée dans son ensemble par M. Renouvin (1) et nous nous sommes inspiré de son livre (ainsi que du cours de M. Olivier Martin) dans la présente introduction. Cependant, il n'est pas sans intérêt de consacrer une étude à l'Assemblée provinciale de Haute-Normandie. Les monographies peuvent mettre en lumière des faits particuliers et intéressants qu'une synthèse, si complète soit-elle, laissera de côté. De plus, l'Assemblée de Haute-Normandie fut l'une des plus hardies. Bien dirigée, elle aurait pu,

1. Renouvin. *Les assemblées provinciales de 1787*.

avec le temps et la bienveillance du Gouvernement accomplir une œuvre utile et importante que d'autres assemblées n'auraient su mener à bien.

M. Lebègue a publié également le procès-verbal des séances de la Commission intermédiaire accompagné d'un bref commentaire (1), mais il ne s'est pas préoccupé des travaux de l'Assemblée elle-même. Notre travail plus étendu et plus détaillé ne fera pas double emploi avec le sien.

Nous nous proposons de retracer dans un premier livre l'origine et l'histoire de l'Assemblée provinciale de Haute-Normandie ; nous étudierons ensuite ses attributions et les résultats qu'elle obtint depuis sa création jusqu'à la Révolution.

1. Lebègue, *Procès-verbal de la Commission Intermédiaire de Haute-Normandie* (1787-1790).

LIVRE I

HISTOIRE DE L'ASSEMBLÉE PROVINCIALE DE HAUTE-NORMANDIE

CHAPITRE PREMIER

LA NORMANDIE ET LA GÉNÉRALITÉ DE ROUEN EN 1787.

Pendant près de quatre siècles, la Normandie avait eu ses Etats. Ce droit avait été définitivement établi par Louis le Hutin dans la célèbre Charte aux Normands de 1315 que le Parlement de Rouen ne cessera d'invoquer tout au long de l'histoire (1). A plusieurs reprises, les rois ont reconnu solennellement les Etats de Normandie et lors même qu'ils n'étaient plus réunis, Louis XIV les mentionnait dans ses Edits de 1695, 1701, 1710.

Comme tous les Etats provinciaux, ils avaient le pouvoir d'accorder l'impôt et à cette occasion ils exposaient au roi leurs doléances. Le consentement de l'impôt n'était plus devenu qu'une formalité, volontaire seulement en apparence ; cependant, grâce au droit de discussion, les

1. Prentout, *Les Etats Provinciaux de Normandie*, p. 83.

charges y étaient moins élevées qu'ailleurs et Bodin constate encore que « sous le roy Henry... le païs de Normandie a été deschargé tous les ans de quatre cent mil livres qui furent égalées sur les autres gouvernements qui n'ont point d'Etats » (1). Mais depuis 1593, leur rôle ne cessa de décroître ; ils perdirent insensiblement le droit de consentir l'impôt, se bornant à exposer leurs vœux, à voter quelques dépenses provinciales et à surveiller les opérations de la répartition de la taille faite par les élus. L'apparition de l'intendant hâta leur fin. Un arrêt de 1632 leur défendit de s'occuper de la taille. Suspendus en 1635, puis en 1639, leur réunion devint irrégulière et ne fut plus pour le Gouverneur qu'une occasion de donner des fêtes. Après 1655 ils ne furent plus assemblés. Ils n'étaient pas supprimés cependant : certains personnages touchaient encore les gratifications traditionnelles en 1658 ; jusqu'en 1664, les officiers des Etats recevaient leur traitement et le procureur syndic subsista jusqu'en 1666. Ils s'étaient éteints d'eux-mêmes, secondant inconsciemment les vues centralisatrices de Richelieu.

Dans la seconde moitié du xviii^e siècle, lors du déclin de la monarchie absolue, au moment où les idées de liberté, de décentralisation se répandaient un peu partout sous l'influence des philosophes et des économistes, les Normands se souvinrent de leurs anciens Etats. Ils évoquèrent le temps où les représentants des trois ordres se réunissaient à l'archevêché de Rouen, au son de la cloche Georges d'Amboise, pour y défendre leurs droits. Dans

1. Bodin, *Les six livres de la République*, t. III, ch. VII, p. 501.

aucune autre province, le souvenir des anciennes libertés n'était resté aussi vivace.

Le Parlement de Normandie se montra d'abord satisfait de rester le seul représentant de la province ; son prestige y gagnait. Mais il comprit bientôt que son isolement pouvait lui être fatal à une époque où la royauté était souvent en lutte avec les Cours souveraines. En qualité de gardien des droits et privilèges de la province, il demande le retour des Etats. Comme celui de Grenoble et d'autres Parlements provinciaux, il compare la situation favorable des pays d'Etats à celle des pays d'Elections. En adressant ses remontrances sur les édits fiscaux de 1760 le 20 mai et le 26 juillet, il conclut : « Rendez-nous, sire, cette liberté précieuse, rendez-nous nos Etats » (1). Une députation va à Versailles et est reçue le 30 juillet par le roi, en présence du Dauphin et de Choiseul. A la lecture des remontrances, Louis XV répond : « Elles contiennent beaucoup de choses qui ne devraient pas y être ; attendez mes ordres. » Le lendemain, le Contrôleur général Bertin ne laisse aucun espoir aux parlementaires sur la réforme administrative, insinuant en outre que leur autorité serait considérablement diminuée en présence des Etats (2). Quelques mois après, le Parlement renouvelle ses doléances, et ses réclamations deviennent incessantes. Le chancelier essaie de ranimer sa jalousie envers les Etats, les lui montrant comme un pouvoir rival, lui rappelant la prédominance du clergé au Languedoc où il y avait vingt évêques et trois archevêques, l'importance prise en Bre-

1. Prentout, *loc. cit.*, p. 379.

2. Renouvin, *loc. cit.*, p. 27.

tagne par les nobles si turbulents et si nombreux qu'on en compte parfois un millier (1).

En 1771, le Parlement ayant fait cause commune avec celui de Paris est supprimé et remplacé par un Conseil supérieur ; alors, c'est la noblesse normande qui rédige une pétition pour réclamer les États. Après son retour trois ans plus tard, le Parlement renouvelle ses demandes, notamment en 1778.

A cette époque, le Gouvernement aussi avait compris la nécessité de décentraliser, cédant aux instances de l'opinion. S'il n'était pas encore disposé à rétablir les anciens États qui avaient disparu dans plusieurs provinces et à généraliser cette institution, il avait expérimenté en 1778 au Berry et l'année suivante en Haute-Guyenne des assemblées provinciales. Les résultats assez satisfaisants laissaient prévoir l'extension de ces assemblées. Comme tout le royaume, la Normandie s'y intéressa et à l'exemple de plusieurs des académies de provinces dont l'importance était bien plus grande qu'aujourd'hui, l'Académie royale de sciences, belles-lettres et arts de Rouen proposait en 1781 pour sujet de prix la question suivante : « Déterminer les avantages qui devraient résulter pour la Normandie de l'établissement d'une Assemblée provinciale » (2). Il semble bien que si le Parlement traditionnaliste restait intransigeant, l'opinion publique acceptait avec enthousiasme l'idée de ces assemblées provinciales, les voyait

1. Prentout, *loc. cit.*, p. 380.

2. Hippeau, *Le Gouvernement de Normandie au XVIII^e siècle*, t. V ; Avant-Propos, p. 207.

sans trop de regrets prendre la place des anciens Etats dont l'histoire était très mal connue à cette époque.

Avant d'étudier l'établissement des Assemblées provinciales, voyons rapidement quels organes administraient en 1787 la Normandie.

Le Gouverneur, François Henri d'Harcourt s'occupait beaucoup de sa province, comme son père, le maréchal Anne Pierre d'Harcourt auquel il avait succédé en 1783 ; cette préoccupation était devenue rare chez les gouverneurs dont le rôle ne se bornait plus guère qu'à présider les cérémonies.

La Normandie, pays d'élections depuis le milieu du ^{xvii}^e siècle, était divisée en trois généralités : Rouen, Caen et Alençon. La plus importante était de beaucoup celle de Rouen qui nous occupera seule dans cette étude, importante par son étendue et surtout par sa population, son commerce et son industrie. Elle comprenait le département actuel de la Seine-Inférieure, les deux tiers de l'Eure, une partie du Calvados et, débordant un peu au delà des limites de la province, englobait quelques villages de la Somme, de l'Oise, de la Seine-et-Oise. A l'ouest, elle s'étendait jusqu'à Dives-sur-Mer et Pont-l'Evêque ; au sud, ses limites passaient par Brionne, Elbeuf, Louviers, Evreux, Nonancourt, Vernon, Magny-en-Vexin et à l'est par Gisors, Gournay-en-Bray, Aumale, Blangy-sur-Bresle, Eu et le Tréport. Sa population était de 740.000 âmes ; elle avait plus de 1.800 paroisses et son étendue était évaluée à 587 lieues carrées (1). Rouen

1. Robillard de Beaurepaire, *Inventaire des Archives départementales de la Seine-Inférieure*, t. I, p. 13.

était déjà une grande ville de soixante à soixante-dix mille habitants et Le Havre et Dieppe devenaient des ports importants.

C'était un pays riche, au sol fertile. Sa situation au bord de la mer, entre Paris et l'Angleterre, sur les deux rives d'un fleuve navigable était de premier ordre pour le commerce.

La généralité de Rouen était divisée en quatre bailliages et quatorze élections : Rouen, Pont-l'Evêque, Pont-Audemer, Evreux, Pont-de l'Arche, Les Andelys, Lyons, Gisors, Chaumont et Magny, Eu, Arques, Neufchâtel, Caudebec et Montivilliers.

Son véritable administrateur était l'intendant qui avait réuni entre ses mains successivement les attributions judiciaires, politiques, financières, économiques et militaires des anciens représentants du pouvoir royal. Bien qu'à la fin du xviii^e siècle, sa puissance commençât à décliner, comme celle de tous ses collègues, il était encore le maître incontesté de la généralité. L'intendant de Rouen était Etienne Thomas de Maussion, chevalier, seigneur de Jambville, Fremainville et autres lieux. Comme il l'avouera d'ailleurs à l'assemblée provinciale de Haute-Normandie, il était encore peu au courant des affaires de sa circonscription, ayant succédé seulement en 1787 à Laurent de Villedeuil.

Il était aidé par vingt subdélégués résidant dans presque tous les chefs-lieux d'élection et les principales villes de la généralité.

CHAPITRE II

L'ASSEMBLÉE DE HAUTE-NORMANDIE ET SA COMMISSION INTERMÉDIAIRE

Pour faciliter l'enregistrement de l'édit de juin 1787 par les Cours souveraines, on n'y avait renfermé que les principes de la nouvelle institution. Malgré cette précaution, le Parlement de Paris avait fait quelques difficultés et celui de Bordeaux avait refusé et préféré être exilé à Libourne. On craignait qu'il en fut de même en Normandie où, comme ailleurs, les magistrats fermement attachés aux anciens Etats n'étaient guère favorables aux nouvelles assemblées. Le Parlement de Rouen avait déjà manifesté sa malveillance, comme ceux de Grenoble et de Besançon, en recevant l'arrêté créant l'assemblée de Berry.

L'édit de juin suivi de l'ordre d'enregistrement « nonobstant clameur de Haro, Charte normande et toutes lettres à ce contraire » ne lui fut adressé qu'en août, à une époque où beaucoup de ses membres étaient en vacances dans leurs terres. Les lettres de Lamoignon, analogues à celles qui avaient été préparées pour le Parlement de Bordeaux, présentaient les assemblées comme des expériences et laissaient entendre qu'on lui enverrait bientôt les règlements complémentaires. Ce moment avait-il été choisi à dessein ?

le petit nombre de parlementaires présent, après avoir d'abord décidé le 3 août de rejeter l'édit, l'enregistra le 10 août sur le rapport du Conseiller Le Masurier de Ranville, confiant dans les promesses ministérielles (1) : « La Cour, toutes les chambres assemblées, vu les assurances que le Seigneur Roi a bien voulu lui donner par la lettre de son Garde des Sceaux du 7 de ce mois, insérée au Procès-Verbal de ce jour, contenant que lorsque l'expérience aura éclairé sur les premier essais, l'intention du dit Seigneur Roi est d'adresser à son Parlement les règlements constitutifs de chacune des assemblées provinciales qui seront établies dans son ressort pour leur donner la stabilité et la sanction qui doit compléter ces établissements et en assurer la durée, a ordonné et ordonne que l'Edit portant création d'assemblées provinciales sera enregistré es registres de la Cour, pour être exécuté selon la forme et teneur ; parce que néanmoins les dites assemblées ne pourront en aucun cas répartir ou abonner aucunes nouvelles impositions foncières et personnelles, faire ou consentir aucuns emprunts pour quelque cause et sous quelque prétexte que ce soit qu'en vertu d'Edits, Déclarations et Lettres Patentes duement et librement enregistrées à la Cour et sans que le présent enregistrement puisse préjudicier les Chartes et Privilèges de la Province de Normandie et notamment le droit qu'elle a de réclamer les anciens Etats... (2) » Le Parlement faisait donc quelques réserves et n'abandonnait pas encore l'espoir du retour des Etats. Néanmoins, un si prompt enregistrement surprit et lui fut reproché par les

1. Floquet A., *Histoire du Parlement de Normandie*, t. VII, p. 101.

2. Edit du roi portant création d'assemblées provinciales.

quelques adversaires des assemblées provinciales. Dans un écrit de circonstance, « De la Constitution du duché ou Etat souverain de Normandie », De La Foy prétend que c'était la première fois que le Parlement de Normandie aurait enregistré, bien qu'avec réserves, un pareil édit contraire aux traditions de la province, sans lettres de jussion ; il reconnaît d'ailleurs qu'il n'avait fait que céder à l'opinion publique. L'édit de juin fut publié le 14 août dans la généralité de Rouen.

La Cour des Comptes suivit l'exemple du Parlement ; les 29 septembre, elle enregistra l'édit, acceptant de collaborer avec les nouvelles assemblées et fit des réserves analogues à celles du Parlement. Elle émit le vœu que les assemblées des trois généralités normandes se concertent dans un but d'unification et demanda qu'elles mettent chaque année sous ses yeux le tableau de leurs opérations. Les attributions fiscales des assemblées sont aussi sa grosse préoccupation : « Les dites assemblées ne pourront procéder à la répartition d'aucun impôt, en autoriser le recouvrement, faire ou consentir aucun abonnement ou emprunt, à moins que les dits impôts, abonnements ou emprunts n'aient été établis par Edits, Déclarations et Lettres Patentes dûment et librement enregistrées en la Cour : elles se conformeront aux ordonnances, arrêts et règlements de la Cour sur la répartition, sans qu'en aucun cas et sous aucun prétexte, elles ne puissent exercer aucun acte de juridiction... Les règlements ultérieurs seront adressés à la Cour pour y être registrés, ... se réservant ladite Cour d'adresser à Sa Majesté les très respectueuses observations sur les dits règlements et sans que l'établissement desdites

assemblées puisse porter préjudice aux libertés, franchises et immunités de la province, contenues dans l'acte de capitulation de la ville de Rouen de l'an 1204, dans la Charte Normande et Lettres Patentes confirmatives d'icelle et notamment au droit pour la province constaté par lesdites Lettres de réclamer la tenue de ses Etats ». Le 1^{er} octobre, la Chambre réunie en Cour des Aides enregistrait de nouveau l'édit (1).

Dans une lettre courtoise, le Procureur Général de la Cour des Aides adressa lui-même à l'Assemblée des exemplaires de l'arrêt de sa Compagnie enregistrant l'édit « pour prévenir toute opposition et attirer la confiance mutuelle », ajoutant qu'il était lui-même pénétré de la nécessité d'une étroite collaboration entre les trois assemblées de la province (2).

La voie dès lors paraissait libre. En réalité, les arrêts d'enregistrement des Cours souveraines étaient par leurs réserves des arrêts de mort. Elles empêchaient les assemblées provinciales de faire œuvre utile en matière financière, élaboraient ainsi la préface des luttes qui allaient suivre, établissaient les entraves qui allaient sans cesse gêner leur action.

Trois assemblées furent créées en Normandie : une dans chaque généralité. Le règlement de celle de Rouen qui devait prendre le titre « d'assemblée provinciale de Haute-Normandie » parut le 15 juillet 1787, semblable à celui du 23 juin établi pour la Champagne. Les dispositions prises dans l'esprit qui a dirigé les délibérations des notables

1. Arch., S.-I. C. 2153.

2. Arch. S.-I., C. 2158.

ne sont encore que provisoires. Comme « les meilleures institutions ne se perfectionnent qu'avec le temps et comme il n'en est point qui doive plus influencer sur le bonheur de ses sujets que celle des Assemblées provinciales » était-il dit dans le préambule, le règlement était fait pour trois ans, ce délai devant permettre d'en juger les effets (1).

Trois sortes d'assemblées élémentaires les unes des autres sont établies : les assemblées municipales, les assemblées de département et l'assemblée provinciale.

On respecte les municipalités déjà établies ; on ne fait que généraliser l'institution en la régularisant. Dans chaque paroisse, le curé, le seigneur — tous deux membres de droit de l'assemblée municipale — et les contribuables payant au moins dix livres d'impôt élisent la municipalité parmi les habitants cotisés à plus de trente livres.

La généralité est divisée en dix départements comprenant chacun une, deux ou trois des quatorze élections suivant l'importance de celles-ci. Ce sont les départements de :

Rouen.....	Arques
Lyons, Gisors, Chaumont et Magny (2).	Pont-l'Evêque
Evreux.....	Neufchâtel et Eu
Andely et Pont-de-l'Arche.....	Montivilliers
Caudebec.....	Pont-Audemer

Au chef-lieu de chacun d'eux est une assemblée de département qui à dater de 1791 sera élue par les assemblées

1. Règlement fait par le roi sur la composition et la formation des assemblées qui auront lieu dans la généralité de Rouen.

2. Chaumont et Magny ne formaient qu'une élection.

municipales parmi leurs membres. Le président est choisi par le roi sur une liste de quatre noms dressée par l'assemblée et comprenant deux membres du clergé et deux de la noblesse. Les départements ont chacun cinq, six ou sept arrondissements qui ne sont que de simples circonscriptions électorales.

L'assemblée provinciale se tiendra à Rouen ; elle est convoquée pour le 18 août ; son président sera l'archevêque : le cardinal de la Rochefoucauld. Le roi nomme également six ecclésiastiques, sept seigneurs laïcs et douze membres du Tiers, soit en tout vingt-six membres qui à leur tour en choisiront vingt-six autres pour porter à cinquante-deux le nombre des membres de l'Assemblée. Les membres nommés par le roi éliront également : 1^o les personnes qui, avec le Président choisi par le Gouvernement, commenceront à former les assemblées de département, celles-ci devant se compléter elles-mêmes ensuite ; 2 deux syndics dont un des ordres privilégiés et un du Tiers ainsi qu'un greffier ; 3^o une Commission intermédiaire composée du président de l'Assemblée, des deux syndics, d'un membre du clergé, d'un de la noblesse et de deux du Tiers-Etat. Conformément à l'édit de juin doublant le tiers, les cinquante-deux membres de l'assemblée se répartiront ainsi : treize ecclésiastiques, treize nobles (jouissant de la seigneurie) et vingt-six du Tiers. Les départements les plus importants : Rouen, Arques et Lyons seront représentés par huit députés, les autres par quatre : un du clergé, un de la noblesse et deux du Tiers, proportion qui se retrouvera dans toutes les commissions et députations de l'Assemblée. Il ne pourra pas y avoir deux

membres de la même paroisse. Au bout de trois ans, le sort désignera dans la proportion d'un quart les députés qui devront être remplacés ; ensuite le renouvellement se fera chaque année par quart. Les nouveaux membres élus doivent être choisis par les assemblées de département dans leur sein ; ils peuvent continuer à en faire partie ; toutefois on ne peut être à la fois de la commission intermédiaire de l'une et de l'autre, ce qui se comprend facilement en raison de la permanence de ces commissions. Un ancien membre de l'assemblée provinciale peut être réélu après avoir été pendant un an membre d'une assemblée de département. Au bout de quatre ans, le roi nommera un autre président pris parmi quatre des présidents de département : deux du Clergé et deux de la Noblesse présentés par l'Assemblée provinciale. Donc, si on admettait pour le nombre de voix que le Tiers avait un intérêt égal à celui des deux ordres réunis, cependant la présidence était toujours attribuée à un privilégié ; toute autre disposition eût été d'ailleurs vraiment révolutionnaire à cette époque et Brienne la justifiait en disant que le Tiers avait besoin de la protection des deux premiers ordres. Mais quant à la constitution des assemblées, à la nomination par le roi et à la cooptation que l'on avait choisies pour faciliter les débuts allait succéder en 1791 un régime d'élection très libéral pour l'époque. On n'avait pas adopté le système de Dupont de Nemours qui ne voulait dans ses assemblées que des propriétaires fonciers ; on y faisait entrer des censitaires et, en payant trente livres d'impôt, on pouvait après élection au troisième degré siéger à l'assemblée provinciale.

Le règlement du 15 juillet ajoutait que l'on préciserai plus tard les relations qui s'établiraient entre l'assemblée provinciale et les assemblées subordonnées : sa commission intermédiaire, les assemblées municipales et de département. En attendant des décisions ultérieures, il renvoyait aux règlements faits pour le Berry au sujet de la détermination de leurs fonctions et de leurs rapports avec l'intendant. Or, d'après les règlements de 1782 et 1783, le commissaire départi était obligatoirement l'intermédiaire entre la commission et le ministère; il collaborait aux adjudications de travaux publics; le contentieux de l'impôt lui appartenait ainsi que l'ordonnancement des dépenses d'intérêt provincial.

Le 18 août, les vingt-six membres nommés par le roi se réunirent. Cette première session servit uniquement à la constitution et à l'organisation de l'Assemblée. Les intendants et leurs subdélégués avaient eu une part prépondérante dans le choix des premiers députés, ce qui était logique puisque le rôle de ces derniers était de les aider, de les remplacer dans quelques-unes de leurs fonctions et non de les contrôler. Les membres du Tiers étaient des personnes déjà habituées à l'administration, ou tout au moins accoutumées aux affaires.

Voici la liste des personnages qui commencèrent à former l'assemblée : (1)

Président : Cardinal de La Rochefoucauld, archevêque de Rouen.

1. Hippeau, *loc. cit.*, tome V, p. 215.

Clergé :

Evêque d'Evreux : M. de Narbonne-Lara.

Abbé de Laurencin, abbé régulier de Foucarmont.

* Abbé de Goyon, vicaire général, abbé de Saint-Victor-en-Caux, grand archidiacre.

Abbé de Saint-Gervais, vicaire général, seigneur ecclésiastique de Saint-Vaast.

Abbé Dillon, abbé d'Uzerches, prieur de Cléville, vicaire général de Langres.

Abbé Marescot, archidiacre d'Eu.

Noblesse :

Marquis de Mesgrigny, Commandeur de Saint-Etienne-de-Renneville, mestre de camp en second du régiment du Vexin (absent).

Marquis d'Etampes, maréchal des camps et armées du Roi.

Comte de Mathan, lieutenant général des armées du Roi, commandeur de l'Ordre de Saint-Louis et premier lieutenant-colonel du régiment des Gardes françaises.

Marquis d'Herbouville, mestre de camp de cavalerie, premier enseigne des gendarmes de la Garde, seigneur de Saint-Jean-du-Cardonnay et de Saint-Pierre-le-Vieux.

Marquis de Rochechouart de Mortemart, mestre de camp, commandant du régiment d'infanterie de Navarre.

De la Boissière, comte de Chambord, gentilhomme d'honneur du comte d'Artois, mestre de camp en second du régiment d'infanterie : le maréchal de Turenne.

Tiers-Etat :

Le Couteux, écuyer, seigneur de Canteleu, premier échevin de la ville de Rouen.

Thouret, avocat au Parlement de Rouen.

Gueudry, procureur à la Chambre des Comptes de Rouen.

Grégoire, négociant, premier maître échevin du Havre.

Ferey, écuyer, négociant au Havre (absent).

Le Camus, lieutenant du maire de Louviers.

Levé, écuyer, ancien échevin de la ville de Paris.

De la Croix de Saint-Michel, maire d'Honfleur (absent).

Cousin Despréaux, négociant, échevin de la ville de Dieppe.

Planter, négociant.

Santerre, avocat à Magny.

Duvrac, propriétaire en l'élection de Caudebec, maître de poste de La Mailleraye.

Dédun, écuyer, seigneur d'Irville, propriétaire en l'élection d'Evreux.

Le matin, à la messe d'ouverture, l'abbé Dillon, député du clergé, montra aux députés l'importance de leur rôle et les espoirs qu'ils faisaient naître : « Vous allez devenir auprès du Trône les interprètes des peuples... Songez que vous revêtissez un caractère public... L'art de répartir avec équité les charges de l'Etat, celui de simplifier les mouvements qu'entraîne le passage des subsides de la main des peuples dans le Trésor du Souverain ; la cons-

truction des routes qui vivifient la province ; la distribution des secours qu'exigent l'indigence et la faiblesse : tous ces points importants du Gouvernement public sont presque encore problématiques... et je ne craindrais pas d'annoncer à ma patrie que le fruit de la profonde sagesse du monarque sera d'avoir allié ce qui paraissait incompatible jusqu'à nos jours : la liberté des peuples et l'autorité des rois » (*in fine*). Ce discours fut imprimé plus tard par ordre de l'Assemblée (1).

Puis les députés se réunirent à l'archevêché, dans la salle des anciens Etats où se tint cette première session. En qualité de commissaire du roi, l'intendant vint ouvrir les séances. Reçu au bas du grand escalier par une délégation, il fut conduit en face de l'archevêque, cérémonial qui fut observé chaque fois que l'assemblée reçut une visite. Il parla de « ces administrations fraternelles qui feront un nouveau lien de confiance, d'amour et de fidélité entre le Prince et ses sujets et ranimeront son zèle patriotique ». Après avoir déposé les instructions royales, il sortit. On procéda ensuite à l'élection du greffier : Bayeux, avocat au Parlement. L'Assemblée tint ses autres séances les 20, 21 et 22 août. Elle envoya une commission rendre visite à l'Intendant, nomma les deux procureurs syndics, les vingt-six membres qui devaient compléter l'assemblée (plus deux autres destinés à remplacer les procureurs syndics), la commission intermédiaire et la moitié des membres des assemblées de département. Elle décida que la session suivante commencerait le 19 novembre et que les

1. Arch. Seine-Inférieure, C. 2110.

assemblées de département tiendraient leur première séance le 24 septembre.

Les nouveaux députés élus par l'Assemblée furent les suivants (1) :

Clergé :

Abbé d'Osmont, abbé de Claire-Fontaine et chanoine de l'église de Rouen.

Abbé Le Rat, abbé de Bellosane.

Dom de Lenable, procureur syndic des Bénédictins.

Abbé de Grieu, prieur de Saint-Ymer.

Abbé Yvelin, curé de Gournay, official et grand vicaire de Montivilliers.

Abbé Fresnay, chanoine d'Évreux

Noblesse :

De Couvers de Coulons, président à mortier du Parlement de Rouen.

Boutren d'Hatanville, conseiller honoraire au Parlement de Rouen.

Du Mesniel, marquis de Sommery, maréchal des camps et armées du Roi.

Marquis de Cairon.

Marquis de Pardieu, maréchal des camps et armées du Roi.

Louvel de Janville, président de la Chambre des Comptes de Rouen.

1. Hippeau, *loc. cit.*, t. V, p. 221.

Comte de Caumont, lieutenant pour le Roi de la ville et château de Dieppe.

Marquis de Conflans, lieutenant général des armées du Roi.

Tiers Etat;

De Fontenay, l'aîné, ancien échevin et ancien juge-consul de la ville de Rouen.

Dambourney, négociant, secrétaire perpétuel de la société d'Agriculture, intendant du Jardin Botanique.

Néel, propriétaire à Luneray.

Bourdon fils, procureur fiscal à Arques.

Desmarquais, ancien lieutenant de la maîtrise des eaux et forêts.

Dujardin, avocat à Lyons-la-Forêt.

Lefebvre, propriétaire aux Tilliers.

Angran, maire de la ville d'Evreux.

Métayer, propriétaire à Hautot Saint-Sulpice.

Le Chevalier, propriétaire au Marais Vernier.

Hébert, officier au régiment du Royal Roussillon, demeurant à Montfort.

Postel, échevin de la ville de Pont-l'Evêque.

De Vadicourt, écuyer, ancien maire d'Eu.

Le Varlet, avocat à Neufchâtel.

Avant de se séparer, l'Assemblée laissa ses instructions à sa Commission intermédiaire afin que celle-ci puisse préparer la seconde session. Elle lui traça le plan suivant :

1^o Etude du montant des impositions, de la forme des rôles, de la répartition de la taille et accessoires ainsi que

de la capitation des privilégiés, des dépenses relatives à la perception de l'impôt et à l'administration de la généralité ;

2^o Examen des états de travaux publics arrêtés pour 1787 et des projets d'ouvrages à exécuter en 1788 ;

3^o Liste des ateliers de charité créés ou à créer ;

4^o Etat des dépenses de 1788 assignées ordinairement sur la recette générale des finances et autres caisses pour le service de la généralité ;

5^o Enquête sur la situation des manufactures, des différentes branches de commerce et d'industrie ayant besoin d'encouragement et principalement de celles qui souffrent de la concurrence étrangère ;

6^o Remèdes à la mendicité ;

7^o Choix d'un local pour l'Assemblée et ses bureaux ; fixation du traitement des procureurs-syndics, du secrétaire-greffier et du personnel subalterne.

Cette courte session fut close le 22 août après la visite de M. de Maussion (1).

C'est maintenant que commençait le travail. La Commission intermédiaire avait trois mois à peine pour préparer la deuxième session ; elle se mit à l'œuvre aussitôt et ne perdit pas son temps.

Ce n'était pas une nouveauté que cette Commission intermédiaire. Il en existait déjà dans les pays d'Etats : l'abrégé des Etats du Béarn, la procure du pays de Provence, la Chambre des Elus de Bourgogne et surtout la Commission intermédiaire de Bretagne qui avait sous ses

1. Hippeau, *loc. cit.*, t. V, p. 215 à 233.

ordres des bureaux diocésains analogues aux bureaux intermédiaires des départements. Ces corps permanents pouvaient suivre de près et d'une façon continue les affaires de la province; ils étaient seulement composés d'un petit nombre de membres; aussi, on y bavardait peu, mais on y travaillait sérieusement.

La Commission intermédiaire était élective; il est permis de penser que l'influence occulte du Gouvernement se fit sentir. Une circulaire disait : « La commission intermédiaire doit être en tout temps et surtout dans ce premier moment composée de gens sages, intelligents et zélés pour le bien public (1). »

Elle était à la fois l'agent du Gouvernement et l'agent de la province. En principe, elle devait se borner à l'exécution des décisions prises par l'Assemblée; de fait, elle fut souvent obligée d'agir de son propre mouvement.

Il est intéressant de connaître quels personnages composaient la Commission intermédiaire de Haute-Normandie puisque, l'assemblée n'ayant eu que deux sessions, c'est en réalité entre leurs mains que furent confiées les affaires de la généralité.

Le président était de droit le président de l'assemblée : l'archevêque de Rouen. Le cardinal de La Rochefoucauld né en 1712 d'une famille illustre avait été nommé archevêque d'Albi en 1747, commandataire de l'abbaye de Cluny et archevêque de Rouen en 1759, créé cardinal en 1778, puis avait reçu également la comendade de l'abbaye de Fécamp. Ce n'était pas la première fois qu'il était appelé

1. Lebègue, *Procès-verbal de la Commis. Interméd. de Haute-Normandie*, p. XIII.

à jouer un rôle politique. A l'assemblée du clergé de 1755, il avait présidé la commission chargée d'un nouveau département général et de la vérification des dettes des diocèses de France et avait pris part à la discussion sur la bulle Unigenitus, partisan de la modération et de l'apaisement. Il avait été chargé également de présider les assemblées du clergé de 1780 et de 1782. Depuis près de trente ans dans son diocèse, il le connaissait bien. Il y avait travaillé activement à la réforme des ordres religieux. Les hôpitaux et les écoles étaient ses œuvres de prédilection ; l'Hôtel-Dieu de Rouen lui doit beaucoup. Les écoles primaires placées toutes sous son autorité étaient déjà répandues partout ; presque toutes les communes pourtant plus nombreuses qu'aujourd'hui en avaient. Nul doute que sous sa direction, l'assemblée et sa commission ne failliraient pas à leur tâche au point de vue de l'assistance. Simple, d'un esprit libéral, il était respecté par tous et ses dons qui absorbaient presque la totalité de ses importants revenus le faisaient aimer.

Toutes ses qualités qui, jointes à sa haute situation, l'avaient fait désigner pour la présidence faisaient bien augurer de l'avenir. Au dîner qu'il offrit aux membres de l'assemblée le jour de leur convocation, quelqu'un proposa selon l'usage, la santé du Cardinal. Ce dernier remercia, et, aux applaudissements des députés, il répondit avec émotion : « C'est au bien public que nous devons boire. » Cette expression même : « bien public » ne devait-elle point servir à désigner une part importante des attributions de l'assemblée !

Encore alerte malgré ses 75 ans, il présida presque tou-

jours l'assemblée, mais sa situation à la tête d'un des plus importants diocèses l'empêcha souvent d'assister aux réunions de la Commission intermédiaire.

Plus tard, député du bailliage de Rouen aux Etats Généraux, il devait présider la Chambre du Clergé et en cette qualité protester contre la réunion de son ordre au Tiers Etat. Malgré sa vie politique et ses relations avec Louis XVI, il put rester en France sans être inquiété jusqu'au 20 septembre 1792. Il émigra ensuite en Angleterre, puis à Maestricht où le retrouva son ancien collaborateur à la commission intermédiaire, l'abbé de Saint-Gervais, et se fixa définitivement à Münster où il mourut en 1800. Ses cendres furent ramenées en 1876 à la cathédrale de Rouen (1).

L'abbé de Goyon, vicaire général, abbé de Saint-Victor-en-Caux, représentait le clergé. Couvert de Coulons, président à mortier au Parlement depuis 1779 était député de la noblesse. Les deux membres du Tiers étaient Gueudry et le Couteulx de Canteleu. Tous deux étaient bien qualifiés pour s'occuper de matière financière : le premier était procureur à la Chambre des Comptes, passant pour avoir en droit administratif des connaissances approfondies et le second un banquier universellement connu. Fils d'un premier président à la Chambre des Comptes de Normandie, Le Couteulx de Canteleu appartenait à une vieille famille normande qui existe encore d'ailleurs et dont un des ancêtres, banquier à Rouen, aurait en 1530 assuré les navires de l'expédition de Jean Ango. A l'apogée de leur puissance, les Le Couteulx avaient au XVIII^e siècle des succursales ou

1. Loth, *Histoire du Cardinal de la Rochefoucauld*, passim.

des banques affiliées dans toute l'Europe; leur abstention dans l'entreprise de Law n'avait fait qu'accroître leur renommée. On disait Le Couteulx de Canteleu l'homme le plus riche de Rouen. Prieur de la Chambre de Commerce, premier échevin de Rouen, plus tard député aux Etats-Généraux, arrêté pendant la Révolution sous l'accusation d'avoir financé une tentative pour sauver Louis XVI, sauvé grâce à l'amitié de Fouquier Tinville, il devait encore parcourir une belle carrière politique et financière comme président du Conseil des Cinq Cents, sénateur, préfet de la Seine, régent de la Banque de France et enfin membre de la Chambre des Pairs (1).

Les procureurs-syndics existaient aussi déjà dans les pays d'Etats. L'édit de juin énumérait leurs attributions précisées plus tard par le règlement du 5 août et les instructions du 19 novembre. Bien qu'ils fussent les véritables chefs de la Commission intermédiaire, leurs deux voix ne comptaient que pour une seule; les règlements cherchaient plutôt à abaisser leur rôle. Ils ouvraient les lettres, répondaient au nom de la commission, entretenaient une correspondance détaillée avec les départements et rédigeaient des rapports.

Le syndic des privilégiés, le marquis d'Herbouville, mestre de camp de cavalerie, premier enseigne des gardes de la Garde du Roi devait devenir plus tard maire de Rouen, préfet, pair de France, directeur général des postes. Il fut éclipsé par son collègue, le syndic du Tiers : Thouret, qui fut vraiment le grand

1. Dubosc (G). *Une tentative pour sauver Louis XVI*. Chronique du *Journal de Rouen* du 27 juin 1926.

homme, l'animateur de la commission intermédiaire. C'est grâce à lui que l'Assemblée de Haute-Normandie a occupé un des premiers rangs parmi les assemblées provinciales.

Né à Pont-l'Evêque en 1745, fils d'un notaire, il était licencié en droit à 19 ans. On raconte qu'il essaya d'apprendre par cœur les trois volumes des Pandectes éditées par Pothier, voulant sans doute imiter le jurisconsulte Doneau qui avait passé pour savoir mot à mot toutes les Pandectes; malade d'épuisement, il aurait mis plus de dix huit mois à se rétablir. Il aima le droit romain jusqu'à la passion. Avocat au barreau de Pont-l'Evêque, il y plaida sa première cause en 1765; il y éclipsa rapidement ses collègues et rédigea pour lui-même un commentaire sur la coutume de Normandie. Sept ans plus tard, il était à Rouen avocat près du Conseil supérieur qui depuis le 14 septembre 1771 remplaçait le Parlement dont les membres étaient exilés. A la rentrée de ceux-ci en 1774, il dut de nouveau se faire recevoir avocat, non sans quelque difficulté; il subissait déjà les rigueurs de l'esprit parlementaire contre lequel il aura tant à lutter comme syndic de l'assemblée. Thouret s'était vite acquis la réputation d'un grand avocat. Son mémoire sur les subrogations prouve sa compétence en matière juridique; cependant le droit public l'attirait particulièrement. Il avait lu et étudié les idées nouvelles des écrivains politiques; ambitieux, poussé par son voisin Gueudry, membre lui aussi de la commission intermédiaire, il sollicita la place de procureur syndic et fut élu à l'unanimité des voix sauf la sienne qu'il avait donnée à Gueudry. On lisait dans le *Journal de Norman-*

die : « Qui, mieux que M. Thouret, pourrait éclairer l'autorité ... et lui prêter les secours de cet esprit d'ordre, de cette sagesse de vue, de ce tact si sûr, si indispensable pour tout ce qui concerne l'administration. »

Le rôle politique de Thouret ne devait pas s'arrêter là. Député aux Etats-Généraux, il devait être l'un des membres les plus influents du Comité de Constitution ; c'est lui qui suggéra l'idée de donner au pouvoir judiciaire le droit de vérifier la constitutionnalité des lois, proposition qui ne fut pas acceptée. Il prit une part active à la division en départements et à la nouvelle loi administrative. Elu juge au tribunal de cassation, il fut guillotiné en 1794 (1).

La Commission intermédiaire de Haute-Normandie était donc composée d'hommes compétents. Menée par Thouret, elle se montra très active. Elle se réunissait une, deux, puis trois fois par semaine dans l'ancien couvent des Cordeliers, où étaient également installés les bureaux avec leur personnel : chefs de bureaux, commis, copistes, gens de service. Elle délibérait sur les lettres apportées par les procureurs-syndics et en arrêtait les réponses. Elle expédiait les mandats à payer aux adjudicataires de travaux publics et à ses fournisseurs, statuait sur les demandes en décharge ou modération d'impôt adressées par les contribuables, envoyait à l'intendant pour être rendus exécutoires les rôles d'impositions revêtus de son visa. Les procès-verbaux des séances étaient rédigés par le secrétaire greffier : Bayeux jusqu'au 25 juillet 1788, Dupuis du

1. Lebègue. *La vie et l'œuvre d'un constituant. Thouret, passim*,

31 juillet au 17 novembre 1788 et Niel du 20 novembre 1788 au 19 juillet 1790 d'abord par interim, puis avec le titre de secrétaire. Ils forment six cahiers conservés aux Archives de la Seine-Inférieure sous la cote C 2113. Dans sa thèse complémentaire de doctorat ès lettres : « Procès-Verbal de la Commission Intermédiaire de l'Assemblée provinciale de Haute-Normandie (1787-1790). Paris, 1910, M. E. Lebègue en a publié les pages les plus intéressantes.

Comme l'Intendant, l'Assemblée et sa commission intermédiaire dépendaient du Conseil d'Etat, du Contrôleur Général et du ministre chargé des affaires de la province : le baron de Breteuil.

La commission transmettait au Conseil pour y être approuvés ou modifiés les arrêtés pris par l'Assemblée. Elle lui envoyait les états des impositions locales dépassant 500 livres, le projet de répartition des impositions ordinaires entre les départements, le plan des travaux publics à exécuter ; le Conseil homologuait ces états et les lui retournait, quelquefois après avoir demandé des éclaircissements.

Deux Contrôleurs Généraux furent en rapport avec la Commission et l'Assemblée : jusqu'au 21 août 1787, Laurent de Villedeuil, ancien intendant de Rouen et du 21 août 1787 au 25 août 1788, Lambert. A ce dernier succéda Necker avec le titre de Directeur Général des Finances ; comme étranger et protestant, il ne pouvait prétendre à la charge de Contrôleur Général dont il avait cependant recueilli toutes les fonctions. Le Contrôleur Général était le chef immédiat de la commission ; il vou-

lait être au courant de toutes les affaires : non seulement il était en effet un ministre des Finances, mais tout ce qui concernait l'administration en général était de son ressort. Aussi la correspondance des procureurs-syndics avec les contrôleurs généraux est très instructive ; on y trouve quelques lettres autographes de ces derniers. Plus sec avec Lambert, plus confiant avec Necker, cet échange ininterrompu de vues nous fixe sur l'histoire de la commission et en particulier sur les péripéties du conflit avec les cours souveraines. Les procureurs-syndics expédiaient dès clôture de la session le procès-verbal des séances de l'assemblée ; la commission sollicitait fréquemment des explications, des interprétations. Le ministre répondait, encourageait ou quelquefois, dans les moments difficiles, ajournait sa réponse jusqu'à ce que des réclamations de plus en plus pressantes l'obligeassent à prendre parti.

Très souvent, la Commission s'adressait aussi aux intendants de finances Blondel et de la Millière chargés, l'un des finances, l'autre des travaux publics ; ils jouaient en quelque sorte le rôle de nos directeurs de ministères actuels.

Suivant le règlement du 5 août, l'intendant et l'Assemblée devaient se communiquer tous les éclaircissements dont ils avaient besoin. L'Assemblée et la commission recevaient des mains du commissaire départi toute leur correspondance, lui adressaient leurs délibérations pour être homologuées, les ordonnances de paiement sur les ouvrages faits en partie avec les fonds royaux, leurs comptes pour être vérifiés. Il était assez naturel que pour pouvoir collaborer au bien de la province, l'intendant soit

au courant des travaux de la commission dont il n'était pas d'ailleurs le chef, comme l'écrivait la commission de Rouen aux procureurs syndics d'Auch le 31 juillet 1788 : « Les intendants ne sont point les supérieurs des assemblées provinciales et des commissions intermédiaires ; ils n'ont point le droit de réformer les délibérés de celle-ci ou d'en retarder l'exécution (1) ». C'est au Conseil qu'il appartenait de présenter ses observations.

Néanmoins, le règlement du 5 août était peu libéral et froissait la dignité des députés. L'Assemblée n'avait aucun pouvoir de décision en matière de dépenses provinciales ; l'intendant, au courant de ses moindres actes, donnait son avis au Conseil sur chaque délibération. Celui du 19 novembre tint compte de quelques-unes des observations des présidents d'assemblées ; elles purent dorénavant correspondre directement avec le Gouvernement ; la compétence de l'intendant en matière d'ordonnancement fut également restreinte et ses prérogatives honorifiques diminuées.

Les relations de la Commission avec M. de Maussion furent cordiales et permettent de réfuter la généralisation de Tocqueville qui, ayant étudié en particulier l'hostilité entre l'intendant de Tours et l'assemblée de sa généralité, en avait déduit une inimitié absolue entre les assemblées et le commissaire départi (2). De fait les rapports entre l'intendant et les assemblées provinciales furent loin d'être partout aussi courtois, notamment à Caen, Lyon, Châlons, Strasbourg. Souvent les présidents se plaignaient

1. Arch. S.-I., C 2117, 31 juillet 1788.

2. Tocqueville (de), *L'Ancien régime et la Révolution*, p. 290 et suiv.

de la trop grande autorité laissée aux commissaires départis.

Les rapports entre la Commission intermédiaire et les assemblées départementales ou surtout leurs bureaux étaient quotidiens : envois d'arrêtés, de circulaires, de règlements, d'avis, d'autorisations. Les bureaux des départements devaient adresser à la Commission intermédiaire les procès-verbaux de leurs séances. Complètement sous ses ordres, ils étaient selon l'expression des procureurs syndics d'Evreux dans leur compte rendu de la session de 1788 : « l'œil et les mains par lesquels les assemblées provinciales et les commissions doivent voir et exécuter » (1). Les assemblées départementales n'eurent que deux sessions : en octobre 1787 et en octobre 1788 ; celle-ci fut la seule intéressante, la première n'ayant été qu'une entrée en matière. Aussi, c'est presque toujours aux bureaux intermédiaires que s'adressa la commission.

Comme nous le verrons dans le livre suivant en étudiant l'œuvre administrative de l'assemblée et de sa commission, elles eurent beaucoup de difficultés avec les municipalités surtout à propos de leur organisation. C'est qu'elles s'adressaient alors très souvent à des gens ignorants dont la plupart ne savaient pas écrire et qui n'avaient pas compris l'esprit des nouvelles institutions. La sincérité des élections était quelquefois fort douteuse, les cabales se formaient et la commission intermédiaire devait trancher le différend. Les arrêtés et règlements faisaient de

1. Arch. Seine-Inférieure, C. 2138.

leur part l'objet de questions continuelles et étaient bien mal observés. D'autre part, avec les municipalités des grandes villes, Rouen notamment, c'était une difficulté d'un autre ordre qui s'élevait : l'attachement aux anciens privilèges, aux traditions et la conscience de leur puissance avec tout le prestige du passé.

Les séances de la commission intermédiaire qui avaient lieu depuis le 24 août furent suspendues trois mois après par la réunion de l'Assemblée provinciale ; pendant toute la session, son activité propre cessait.

La deuxième session de l'assemblée commença au couvent des Cordeliers le 19 novembre. L'intendant vint ouvrir les séances. Depuis quelques mois seulement dans la généralité, il s'excusa de ne pouvoir offrir à l'Assemblée le fruit de son expérience. Thouret le remercia « du zèle et des attentions délicates qu'il apportait à favoriser la nouvelle administration » (1). Chaque jour, les procureurs syndics lui remettaient un résumé des délibérations de l'Assemblée, conformément aux règlements du 5 août et du 19 novembre afin « que le Conseil de Sa Majesté soit assuré qu'il ne s'y traite aucune matière étrangère aux objets dont elle doit s'occuper ». De temps à autre, M. de Maussion venait comme commissaire du roi apporter des instructions (sur l'abonnement aux vingtièmes, sur les prairies artificielles...).

L'Assemblée se divisa en cinq bureaux :

1^o Bureau des impositions, taille, vingtièmes, capitation ;

1. Lebègue, *La vie et l'œuvre d'un Constituant : Thouret*, p. 45. Arch. Seine-Inférieure, C. 2112.

2° Bureau des fonds, comptabilité, manutention et règlement ;

3° Bureau du commerce, de l'agriculture et du bien public ;

4° Bureau des travaux publics ;

5° Bureau de la mendicité.

Une commission fut également chargée de l'examen des procès-verbaux.

Le 19 et le 21 novembre, les procureurs syndics lurent le rapport des travaux de la commission intermédiaire après un préambule où ils exposaient le but des délibérations : « Etablir l'égalité dans la répartition des impôts ; concilier l'avancement du travail avec l'économie dans la confection et dans l'entretien des grandes routes ; veiller avec scrupule au bon emploi des fonds de charité destinés à la subsistance des malheureux ; porter une épargne sévère dans plusieurs parties des dépenses publiques et dans les dépenses communes des Paroisses ; découvrir, exposer, solliciter aux pieds du Trône toutes les améliorations nécessaires à la félicité générale et particulière de la Haute-Normandie ; tels sont, Messieurs, vos droits et vos devoirs (1). »

Le rapport se composait de cinq parties : travaux publics, ateliers de charité, état du commerce, mendicité, impositions. Il se terminait par cette exclamation pleine de confiance : « Que cette époque à jamais mémorable soit pour nous celle de la restauration des mœurs publiques ! »

Chacun des cinq bureaux présenta ensuite ses rapports qui furent discutés et mis aux voix.

Le 3 décembre, une députation de l'Assemblée alla haranguer le Parlement. Dans son discours, l'évêque d'Evreux qui présidait la délégation dit qu'il était chargé ainsi que ses collègues de venir se concerter avec le Parlement pour tout ce qui concernait le bien public. La réponse du Premier Président Camus de Pontcarré fut un peu froide. Le Parlement, dit-il, était flatté de l'« hommage » qui lui était adressé ; le mot était significatif. Il ajoutait : « Il est permis à la Normandie de réclamer ses anciens Etats, quoiqu'au milieu de ses regrets, elle ne puisse s'empêcher de reconnaître que l'Assemblée provinciale lui en retrace le souvenir (1). »

Le Parlement s'abstint de rendre sa visite à l'Assemblée provinciale ; il n'abandonnait pas sa réserve du début, sentant grandir à côté de lui un corps rival. Bientôt, son hostilité allait être manifeste, d'abord contre les assemblées de Caen et d'Alençon. Il regretta d'avoir enregistré l'édit de juin, redemanda à nouveau les anciens Etats. La publication du fameux rapport de Necker vint mettre un comble à son irritation et nous verrons en étudiant les attributions financières de l'assemblée toutes les phases de cette lutte qui devait empêcher d'obtenir les résultats espérés.

La Cour des Aides consentit à rendre visite à l'assemblée. Le Corps municipal (2), la Chambre de commerce, le siège des monnaies, la juridiction consulaire, les admi-

1. Floquet, *loc. cit.*, t. VII, p. 102.

2. Arch. S.-Inf. C. 2110.

nistrateurs de l'Hôpital Général et de l'Hôtel-Dieu vinrent offrir leurs hommages. A la réception de la Société royale d'agriculture, son secrétaire perpétuel, Dambourney, membre lui-même de l'Assemblée appela l'agriculture « le premier des arts », idée bien physiocratique. Enfin, l'Académie de Rouen rappela que dès 1781 elle s'était intéressée dans ses concours à la question des assemblées provinciales. Ainsi, le contact était pris avec toutes les administrations régionales et locales ; dans les allocutions courtoises prononcées de part et d'autre, chacun se promettait de collaborer à l'œuvre nouvelle et exprimait son espoir en des temps meilleurs (1).

En raison de l'abondance de ses travaux et de l'importance de la généralité, la commission intermédiaire avait émis le vœu que le nombre de ses membres fût doublé. L'assemblée accéda à cette demande et élut quatre nouveaux députés le 13 décembre. Ce furent : pour le clergé, l'abbé de Saint-Gervais, vicaire général, doyen du chapitre, seigneur ecclésiastique de Saint-Vaast — pour la noblesse, le marquis de Conflans, lieutenant général des armées du roi, qui présida la commission en l'absence du Cardinal de la Rochefoucauld — pour le tiers : Dambourney, négociant, intendant du Jardin Botanique, secrétaire perpétuel de la Société d'Agriculture, connu par ses expériences sur la garance et De Fontenay, ancien échevin et ancien juge consul, à la tête d'une importante filature de laine et d'une manufacture de velours ; ce dernier devait être plus tard député aux Etats Généraux et maire de Rouen.

1. Arch. S.-Inf. C. 2112.

Avec ses huit membres, la Commission intermédiaire était bien qualifiée pour s'occuper de tout ce qu'elle appellerait « le bien public ». Elle comptait à la fois maintenant, malgré son petit nombre, des représentants du clergé, de la noblesse d'épée et de la noblesse de robe, de l'agriculture, du haut commerce, de l'industrie, des finances, sans parler, comme porte-parole, du membre le plus qualifié du barreau de Rouen.

L'assemblée décida que ses procureurs-syndics pour se distinguer de ceux des départements porteraient le titre de procureurs-syndics provinciaux et que son secrétaire s'appellerait secrétaire provincial.

A la fin de la session, ce dernier, Bayeux, exposa un projet qu'il avait conçu sur un ouvrage historique destiné à servir, pour ainsi dire, de préambule aux travaux de l'Assemblée. Au moment où « l'élite de la Nation rassemblée autour du Trône paternel du meilleur des Rois a éclairé sa bienfaisance sur les avantages de cette grande révolution... et la France entière n'est plus enfin qu'une vaste famille, dont tous les membres unis par un lien nouveau de correspondance fraternelle, s'occupent respectivement de leur bonheur », Bayeux voulait rassembler en un travail utile à l'Assemblée par ses enseignements tout ce qui se rapportait aux corps politiques ayant au cours des siècles représenté le pays : les Etats Généraux, les Assemblées des Notables, les Etats provinciaux et particulièrement ceux de Normandie depuis la Charte Normande de Louis-le-Hutin, les Cours souveraines et enfin les assemblées provinciales de Berry et de Guyenne. Le secrétaire provincial fut félicité et remercié de son projet qu'il ne

put pousser bien loin (1). Devenu procureur syndic du Calvados, il devait être massacré à Caen en septembre 1792

Le Commissaire du roi vint clore la deuxième session de l'Assemblée provinciale le 19 décembre 1787.

Thouret envoya à l'ordre des avocats le procès-verbal de l'Assemblée et reçut de son syndic l'assurance « de la part du Collège d'un retour d'estime et d'amitié justement acquis par son mérite et ses grands talents, dont il vient de faire un usage utile et glorieux dans l'Assemblée patriotique et qui le rendront toujours cher au corps et à chacun de ses membres » (2).

La Commission intermédiaire reprenait ses travaux le 27 décembre et ne devait plus être interrompue, puisque la session de 1788 n'eut pas lieu. Elle eût pourtant été intéressante. Elle aurait permis de juger les résultats obtenus au bout de la première année, de modifier à la lumière des événements les dispositions prises en 1787. De plus, le 8 août 1787, les Etats-Généraux avaient été convoqués pour l'année suivante ; après un intervalle de cent soixante-quinze ans, on ne connaissait plus les règles relatives à l'élection des députés et à la tenue des séances, règles qui du reste n'avaient jamais été bien précises. Un arrêt du Conseil du 5 juillet avait prescrit que des recherches à ce sujet seraient effectuées par les Assemblées provinciales. Mais les événements se précipitaient, Loménie de Brienne préféra organiser une consultation plus large, plus nationale et rappeler les notables

1. Arch. S.-Inf. C. 2112.

2. Carette et Sanson, *Thouret*, p. 39.

de 1787 en leur soumettant la question. Ils se réunirent à Versailles le 3 novembre ; comme les présidents des assemblées provinciales y étaient convoqués, le ministre décida le 15 octobre que la troisième session n'aurait pas lieu et le notifia aux commissions intermédiaires.

Pourtant les Assemblées avaient un ancien ami au pouvoir. Le 25 août, Necker avait été nommé directeur général des finances et le 28, l'Assemblée de Haute-Normandie adressait ses félicitations au « premier instituteur des assemblées provinciales. » (1) Mais, avec son sens pratique des affaires, le financier genevois s'apercevait bien que ces assemblées, créées par lui, le premier, et qu'il n'avait cessé de soutenir hors du pouvoir, ne répondaient plus aux besoins du moment. Fermant l'oreille à leurs plaintes réitérées, il les abandonnait aux attaques des Cours souveraines.

D'ailleurs, le premier enthousiasme en faveur des assemblées provinciales était tombé ; on ne pensait plus qu'à la prochaine tenue des Etats-Généraux et au rétablissement possible des anciens Etats provinciaux.

En effet, cette dernière question était de nouveau agitée et plus que jamais à l'ordre du jour.

Dans le chapitre précédent, nous avons vu, sous l'influence des idées nouvelles, la Normandie réclamer ses anciens Etats qui n'avaient plus été réunis depuis un siècle. La création des assemblées de Berry et de Guyenne puis la généralisation de l'établissement d'assemblées provinciales avaient détourné l'attention sur ces adminis-

1. Arch. Seine-Inf. C. 2117, 28 août 1788.

trations d'un nouveau genre. L'opinion publique demandait que des représentants de la province fissent connaître au pouvoir central les vœux et les besoins de la région ; elle était satisfaite au moins en partie et se contenta provisoirement de la réforme. Aussi, pendant quelque temps, les réclamations en faveur des Etats étaient devenues plus rares et moins âpres.

Du reste, le Gouvernement ne paraissait pas disposé à accorder autre chose. Il avait longtemps hésité avant de tenter l'expérience des assemblées provinciales ; à plus forte raison, il n'était pas prêt à rétablir des institutions dont il cherchait depuis le quinzième siècle à diminuer le prestige. La puissance des Etats faisait quelquefois échec à l'autorité royale. Aussi, la monarchie absolue dès son avènement avait tenté de l'abaisser. Henri IV l'avait subie pour ne pas créer d'agitation ; Richelieu très habilement avait profité de leurs dissensions pour abolir les Etats du Dauphiné et d'Auvergne, amoindrir les prérogatives de ceux de Bourgogne, de Languedoc et de Provence ; Louis XIV avait supprimé ceux de Franche-Comté et son ministre Colbert songeait à en abolir d'autres. Enfin ceux qui étaient tombés en désuétude n'avaient pas été rétablis ; depuis longtemps, le Limousin, la Marche, l'Anjou, la Guyenne, le Roussillon les avaient perdus.

Tout espoir paraissait donc alors prématuré, quand, en mai 1788, Loménie de Brienne changea de tactique. Auteur de l'édit de juin 1787, il avait fidèlement soutenu les assemblées provinciales et s'était jusque-là montré intransigeant sur la question du retour des Etats, malgré une concession faite en Hainaut et qui n'avait satisfait que

les privilégiés. Mais, le 8 mai, dans un lit de justice tenu pour faire enregistrer six édits, le Gouvernement avait entrepris une vigoureuse offensive contre le Parlement de Paris et ceux de province qui s'étaient montrés solidaires. Alors, pour se concilier l'opinion publique, afin de ne pas paraître vouloir anéantir les libertés politiques, le ministre promit le retour des Etats provinciaux. Le 8 août, un arrêt du Conseil proclama la nécessité, avant de procéder aux élections des Etats Généraux, « d'assembler les Etats provinciaux dans les provinces où ils existent, de les rétablir dans quelques provinces où ils étaient suspendus » (1).

En effet, un arrêt du 22 octobre 1788 rétablit à Vizille, puis à Romans, les Etats du Dauphiné en leur donnant une nouvelle organisation. C'est en 1628 que des élections avaient été créées dans cette province et, depuis, les Etats n'avaient plus été convoqués sous prétexte d'économies ; notamment en 1635, 1636 et 1637 on leur avait interdit de se réunir. Le Parlement de Grenoble n'avait jamais enregistré l'édit de 1787 et le Dauphiné n'avait pas d'assemblée provinciale. Le rétablissement de ses Etats eut du retentissement particulièrement en Normandie où la situation était un peu analogue. Le Parlement de Rouen avait bien enregistré l'édit ; des assemblées avaient été établies dans les trois généralités, il est vrai : mais comme en Dauphiné, et à peu près à la même époque, on avait seulement cessé de réunir les Etats sans les abolir formellement. Après les Etats de Vizille, ce furent ceux

1. Renouvin, *loc. cit.* p. 330.

de Provence et de Franche-Comté qui ressuscitèrent. Aussi, les vœux en faveur du retour des Etats de Normandie, calmés un moment, reprirent plus ardents.

Naturellement c'est le Parlement de Rouen qui montra le plus d'impatience. Lui n'avait d'ailleurs jamais accepté complètement, sans réserves, le remplacement des Etats par les Assemblées provinciales. En enregistrant l'édit de 1778 créant l'assemblée de Berry, il avait invoqué le souvenir des anciens Etats. Quand ce fut le tour de l'édit de juin 1787, il terminait ainsi ses observations : « sans que le présent enregistrement puisse préjudicier les chartes et privilèges de la province de Normandie et notamment le droit qu'elle a de réclamer les anciens Etats » (1). Le 3 décembre, en accueillant la députation de l'assemblée provinciale, il parla du droit de la province de réclamer ses anciens Etats et de ses regrets (2). Le 20 décembre, il renouvelait ses doléances. Lorsque l'hostilité eut éclaté avec les assemblées des trois généralités, les réclamations du Parlement se firent plus fréquentes et plus amères ; il s'en servit comme d'un moyen de combat contre les nouvelles assemblées qui osaient lui résister tandis que les Etats ne l'avaient guère gêné autrefois. De plus, la Commission intermédiaire était permanente ; les Etats, eux, n'avaient qu'une session de quelques jours. Le 5 février 1788, dans ses itératives remontrances, il proclama que seuls les trois ordres de la province réunis en Etats avaient le pouvoir d'accorder l'impôt (3). Sans cesse, il revint à la charge : le 4 mars, le

1. Edit du roi portant création d'assemblées provinciales.

2. Floquet, *Histoire du Parlement de Normandie*, t. VII, p. 102.

3. Floquet, *loc. cit.*, p. 366.

11 avril. Après son exil et son retour le 8 octobre, sa fureur augmenta sous le coup de l'humiliation. Il soupçonna plusieurs membres de l'assemblée en bons termes avec Lamoignon et l'archevêque de Toulouse d'avoir soutenu ceux-ci pendant le coup d'Etat judiciaire. Il décida qu'une députation irait à Versailles demander au roi le rappel des Etats. Dans sa lettre à Louis XVI du 9 novembre 1788, après avoir invoqué la Charte Normande, il se plaignait de l'Assemblée provinciale et exprimait ses regrets d'avoir enregistré l'édit de 1787 : « Combien est regrettable pour la nation son ancienne administration provinciale ! Le Parlement crut en voir des vestiges dans l'établissement des assemblées provinciales... Il enregistra donc ce nouvel établissement, qui lui présentait une image et une espèce de dédommagement de ses anciens Etats ! Mais la province cherche en vain ses représentants dans les trois assemblées qui la divisent. Inconstitutionnelles dans leur principe, elles n'ont point répondu par leurs effets à l'attente publique. Leur mépris de la législation a excité de toutes parts les plus justes plaintes. Leur organisation trop compliquée présente une foule de règlements difficiles à concilier avec l'état actuel des choses et des personnes... » (1) Si des modifications à la constitution traditionnelle des Etats étaient nécessaires, elles devraient être apportées « par les trois ordres convoqués suivant les formes anciennes » (2).

De son côté la Chambre des Comptes élevait aussi la voix.

1. Lebègue, *La vie et l'œuvre d'un Constituant* : Thouret, p. 80.
Floquet, *loc. cit.*, t. VII, p. 105.

2. Renouvin, *loc. cit.*, p. 345.

Elle enregistra l'édit créant l'Assemblée de Haute-Normandie à condition que cet « établissement ne puisse porter préjudice... notamment au droit pour la province... de réclamer la tenue de ses Etats » (1). Le 10 octobre 1788, la Cour des Aides eut à enregistrer la déclaration du roi annonçant la réunion des Etats-Généraux et ordonnant aux officiers des Cours de reprendre l'exercice de leurs fonctions dont ils avaient été suspendus. Elle concluait ainsi : « Et conformément aux droits et privilèges consignés dans la Charte Normande, conformément au vœu général de la Province aux demandes de la Cour réitérées en plusieurs circonstances, et à l'intention manifestée par Sa Majesté le 8 août dernier de rétablir les Etats dans quelques provinces où ils étaient suspendus, ledit seigneur Roi sera très instamment supplié de les rendre à sa province de Normandie tels qu'ils étaient jusqu'en 1654 (2). »

Les municipalités aussi réclamèrent les anciens Etats. A l'hôtel de ville de Rouen siégeait depuis le 5 septembre une commission chargée d'étudier la question. Thouret en faisait partie en qualité d'avocat au conseil de la ville. Le 30 septembre une pétition fut rédigée et envoyée deux jours après. La municipalité reconnaissait la valeur des membres de l'Assemblée provinciale mais trouvait le cadre trop mesquin : « En vain se flatterait-on de nous présenter l'image de ces anciens Etats dans l'institution nouvelle des assemblées provinciales. Nous aimons à honorer dans tous les membres qui la composent... leur mérite personnel... ils ont sans doute le désir de soulager les contri-

1. Arch. Seine Inférieure, C. 2153.

2. Arch. Seine Inférieure, C. 2122.

buables, mais ce désir est comprimé dans les limites de leurs fonctions. » (1) Sur l'invitation des échevins de Rouen, toutes les municipalités de la province joignirent leurs vœux à ceux de la capitale ; elles montrèrent d'ailleurs souvent toute leur sympathie pour les nouvelles administrations, demandant comme Dieppe de prendre modèle sur les assemblées provinciales : « Nous avons pensé qu'en demandant le rétablissement pur et simple des Etats, c'était renoncer aux Assemblées provinciales dont on ne peut se dissimuler que les occupations soient très utiles et ne puissent encore le devenir davantage... » (2) La municipalité continuait en demandant que l'organisation des Etats soit calquée sur celle des assemblées provinciales ; c'est ainsi d'ailleurs que l'on avait procédé en Dauphiné. L'édit rétablissant les Etats de Vizille n'offrait pas de différence essentielle avec l'édit de juin 1787.

Dès lors, pourquoi mettre tant d'insistance à réclamer les Etats si l'on admet une similitude dans l'organisation et si l'on reconnaît la compétence des députés de l'Assemblée provinciale ? C'est que les assemblées paraissaient une concession de l'autorité royale ; pour le moment, leurs membres étaient nommés par le roi qui choisissait ainsi les personnes ayant la confiance de l'intendant : cette situation n'était d'ailleurs que temporaire, l'assemblée étant destinée à devenir électorale trois ans plus tard. Au contraire, les Etats apparaissaient comme composés vraiment

1. Arch. municipales Rouen, n° 278. Cité par Ilippeau, *loc. cit.*, t. V, p. 434.

2. Arch. municipales Rouen, n° 228. Cité par Lebègue, *La vie et l'œuvre d'un constituant*. Thouret, p. 483 (en note).

de représentants de la province qui recouvrait avec eux ses antiques libertés. Ils étaient forts de leur six siècles d'existence ; on connaissait à peine leurs origines ; leur ancienneté les rendait partie de la constitution coutumière de la province. Ils avaient leurs particularités liées à l'histoire du pays tandis que les assemblées provinciales étaient une institution artificielle que l'on retrouvait identique en Champagne, en Guyenne... dans tous les pays d'élections, et que rien ne rendait particulièrement cher au cœur des Normands.

En réalité, on ne pouvait plus espérer que les Etats eussent à cette époque le pouvoir d'accorder l'impôt, droit qu'ils avaient perdu insensiblement depuis longtemps. Leur prestige consistait dans leur ancienneté ; c'était plutôt une question de mots que le temps aurait pu résoudre ; mais les Cours souveraines en avaient profité pour entretenir et ranimer les plaintes et les doléances, trouvant là une belle occasion de se faire des alliés contre les assemblées ennemies, même parmi les admirateurs de ces dernières.

Plusieurs assemblées de département joignirent leurs vœux à celles des municipalités ; celle de Pont-l'Evêque était cependant hostile à une réforme en ce sens (1).

Les généralités étaient moins favorables au rétablissement des Etats ; il y avait pour elles une question d'amour-propre et une rivalité de clocher. Par les assemblées provinciales, elles avaient chacune leur propre vie ; avec les Etats, leur ciconscription diminuait d'importance. De plus,

1. Renouvin, *Loc. cit.*, p. 343 ; Prentout., *loc. cit.*, p. 402 à 406.

le Perche était assez particulariste et prétendait avoir des intérêts différents de ceux du reste de la province. La Basse-Normandie était jalouse de la généralité de Rouen, plus riche ; Caen et Lisieux avaient autrefois donné l'hospitalité aux Etats, mais ne pouvaient plus maintenant rivaliser avec la capitale de la province ; aussi elle craignait que la réunion des Etats ne favorisât la prépondérance de la Haute-Normandie ; d'ailleurs, cette dernière généralité elle-même tenait aussi à son assemblée (1).

Comme le montre la lettre qu'il écrivait au Gouverneur le 31 décembre 1788, l'intendant ne pensait pas que le retour des Etats accordât la tranquillité à la province et fît avancer le recouvrement des impositions. Il croyait qu'aucun des membres du Parlement ne serait appelé à y siéger et craignait que par suite les Cours souveraines irritées ne fissent naître mille difficultés, comme elles l'avaient fait avec les assemblées provinciales (2).

Enfin, on pouvait conserver les assemblées à côté des Etats ; ç'eût été, il est vrai, compliquer les rouages de l'administration ; mais on aurait permis ainsi aux assemblées de continuer leur œuvre qu'elles n'avaient encore qu'ébauchée. Voici comment envisage cette coexistence le comte de la Rivière dans un rapport sur un mémoire remis au Bureau du Bien public de l'Assemblée le 17 octobre 1788 relativement aux Etats provinciaux : « Il n'en est pas moins à désirer de conserver les assemblées actuelles pour former des administrateurs, alléger le travail de la grande administration, l'instruire des besoins

1. Prentout, *loc. cit.*, p. 406 à 413.

2. Hippeau, t. V, p. 484 et 485.

locaux et par le régime imposé à leur régénération qui leur imprime le vrai caractère national, concourir tous les trois ans à la formation des Etats provinciaux... La justice et le droit de propriété veulent que l'impôt soit consenti par les peuples..., et ils ne peuvent être représentés que par leurs Etats puisque les assemblées provinciales n'ont ni mission ni pouvoir à cet effet... (1) »

Le peuple était-il du même avis que les assemblées et les Cours ? Il y a là des cas d'espèce. Son opinion variait suivant la place prise par l'assemblée et sa commission intermédiaire. Ainsi, les cahiers de doléances du tiers ne sont pas aussi catégoriques en Haute-Normandie que dans les autres généralités pour demander le rétablissement des Etats ; c'est que la Commission intermédiaire y avait acquis une grande autorité (2).

Quoiqu'il en soit, on croyait la chose décidée au début de 1789. Les savants de l'époque produisaient sur la Charte Normande des documents plus ou moins authentiques accueillis avec enthousiasme ; la Normandie se voyait à la veille de reconquérir son unité et une partie de son indépendance. La commission intermédiaire de l'Assemblée provinciale elle-même en était persuadée. Ses procureurs-syndics refusaient le 10 février à leurs collègues de Caen la communication des rôles de capitation de la noblesse en alléguant que ce n'était qu'un retard : « La Commission intermédiaire est convaincue que le temps n'est plus éloigné où les trois généralités de la province, étant réunies sous la même administration, cessant d'avoir

1. Hippeau, *loc. cit.*, t. V, p. 475.

2. Prentout, *loc. cit.*, p. 421.

des intérêts et des prétentions distincts, tous les renseignements leur deviendront communs » (1).

Il n'en était rien ; les Etats de Normandie avaient terminé leur carrière ; ils ne seront plus jamais convoqués. D'ailleurs la réunion proche des Etats-Généraux vint bientôt enlever le plus gros intérêt de la question.

Si les assemblées provinciales ne purent discuter les modalités relatives à la convocation des Etats-Généraux, elles avaient du moins reçu l'ordre de faire une enquête à ce sujet, suivant l'idée de Condorcet qui ne voulait pas que l'on consultât les Parlements. Le 13 août 1788, la commission intermédiaire de Haute-Normandie envoya aux départements, avec l'arrêt du 8 août fixant au 1^{er} mai la tenue des Etats, l'arrêt du Conseil du 5 juillet ordonnant aux officiers municipaux de rechercher les pièces concernant la convocation des Etats et de les adresser aux syndics des assemblées de département. Ceux-ci devaient les transmettre avec leurs vœux propres à l'Assemblée provinciale qui devait agir de même à l'égard du Garde des Sceaux. Rappelons-nous que c'était une des attributions des Etats provinciaux de désigner les députés aux Etats-Généraux ; il était assez naturel que les Assemblées héritassent de ce droit.

Six questions étaient posées aux assemblées de département :

1^o Y-a-t-il des lois positives prescrivant et organisant les Etats-Généraux ?

2^o Sinon, le simple exemple du passé est-il une loi obligatoire ?

1. Arch. Seine-Inf., C. 2113, 5 février 1789, C. 2117, 12 février 1789.

3° Chaque province doit-elle avoir une influence proportionnée à son importance ?

4° Quid sur la division en ordre et le vote par ordres ?

5° Comment concilier les intérêts des trois ordres ?

6° Quelle serait la meilleure manière d'élire les députés ? (conditions exigées pour être électeur et éligible.) (1)

La plupart des assemblées de département répondirent à ce questionnaire lors de leur session d'octobre ; mais l'Assemblée provinciale, n'ayant pas été réunie, n'eut pas à envoyer ses vœux.

Voici en résumé la réponse de l'assemblée de Gisors : Aucune loi positive ne régit la convocation aux Etats, mais seulement la coutume qui a force de loi pourvu qu'elle soit d'accord avec les principes de la justice distributive. Comme corollaire du droit de propriété, chaque province doit avoir un nombre de représentants proportionnel au montant de ses impositions. La division en ordres doit subsister pour la dignité nationale, mais ne pas nuire à la liberté des suffrages qui doivent être comptés non par ordres, mais par têtes. Le nombre des membres du Tiers-Etat doit être doublé, suivant la règle adoptée pour les Assemblées provinciales, principe logique, puisque c'est lui qui doit supporter les impositions. Tout citoyen doit être électeur à cause du droit naturel qu'il a de veiller à sa conservation ; mais il faut ajouter un autre fondement au caractère d'éligibilité : la propriété. Les représentants de la paroisse, élus par leurs concitoyens, réunis au bailliage, nommeront un des leurs ; les délégués des bailliages éliront

1. Arch. Seine-Inf., C. 2143, 13.8.8 ; C. 2117, 13.8.8.

les députés aux Etats ; l'élection se fera donc au troisième degré. L'assemblée ajoutait : « Les Etats-Généraux une fois assemblés auront l'autorité nécessaire pour réformer tout ce qu'ils trouveraient contraire aux principes constitutionnels » (1).

Pour l'assemblée de département de Rouen, l'exemple du passé est une loi obligatoire et absolue. A propos de la division en ordres et du moyen de concilier leurs désirata, il faut distinguer les matières pour lesquelles les intérêts du tiers diffèrent de ceux des deux autres ordres et les objets pour lesquels cette différence n'existe pas ; on votera ensemble ou séparément suivant les cas. La propriété n'est pas exigée pour être électeur ou éligible ; un certain chiffre d'imposition suffit (2).

L'Assemblée de Pont-l'Évêque n'admet pas que l'usage ait force de loi, car les temps sont changés ; elle reconnaît que la division en ordres doit être regardée comme un statut national, bien que n'étant pas de l'essence de la monarchie, n'étant pas née avec elle. Elle accorde l'électorat à tous ceux qui payent des impôts suffisants sans exiger qu'ils soient nécessairement propriétaires : « Les fonds sont la richesse de l'Etat, mais c'est le commerce, le talent et l'industrie qui les mettent en valeur », dit-elle. Enfin, la capacité est pour elle la seule condition d'éligibilité (3).

Les réponses qui ne sont pas toujours bien précises varient donc d'une assemblée à l'autre ; elles s'inspirent toutes plus ou moins des principes physiocratiques. Les

1. Arch. Seine, Inf. C. 2140.

2. Arch. Seine-Inf., C. 2122.

3. Arch. Seine-Inf., C. 2150.

expressions : « droit de conservation », « droit de propriété » sont bien caractéristiques des idées nouvelles comme cette définition de l'Assemblée de Gisors au sujet de la convocation des Etats : « La France est une monarchie gouvernée par les lois et ses lois servent de barrière contre le despotisme ; elles dérivent toutes d'un principe unique : le droit de propriété (1). »

Il faut remarquer que de son côté, Thouret, chargé par l'ordre des avocats de Rouen de rédiger un mémoire sur la convocation des Etats préconisait le doublement du tiers (2).

Le 5 mai 1789, les Etats Généraux se réunirent à Versailles, Thouret y était avec bien d'autres membres de l'assemblée. En peu de temps, tous les anciens principes furent bouleversés ; une réforme complète s'imposa dans la division administrative de la France, trop compliquée. La Commission intermédiaire continua à fonctionner, mais ses jours étaient comptés. Son procureur-syndic, au sein du Comité de Constitution, était un de ceux qui travaillaient le plus ardemment à poser les bases du nouveau régime. Sur son rapport fut rendu le 22 décembre le décret qui divisait la France en départements, les subdivisait en districts et en cantons. Les nouvelles circonscriptions ne concordaient pas avec les anciennes trop inégales ; la généralité de Rouen avait été répartie entre six départements. Avec un territoire plus petit, l'Assemblée provinciale et sa Commission intermédiaire étaient remplacées par un Conseil de département et un Directoire ; il

1. Arch. Seine-Inf., C. 2140.

2. Carette et Sanson, *loc cit.*, p. 50

y avait encore un procureur-syndic, mais celui-ci tenait sa fonction directement du corps électoral. Aux anciennes assemblées de département succédaient un conseil et un directoire de district et de même un procureur-syndic. En janvier 1790 se formèrent les nouvelles municipalités que la Constituante avait multipliées à l'excès, accordant une vie propre aux paroisses, bourgs, communautés de la moindre importance. En juillet, les Conseils de département et de district se réunirent à leur tour. La Commission intermédiaire avait continué à gérer les intérêts régionaux en attendant que le nouveau régime soit prêt à fonctionner ; son rôle était désormais fini.

Le 19 juillet, elle tint sa dernière séance. Le 3 novembre 1790, le marquis d'Herbouville lut son rapport sur les travaux de la Commission intermédiaire. Ce résumé de l'œuvre de la Commission est très intéressant. Il montre la situation au début de 1787, les vœux émis et les décisions [prises, et met en regard les résultats obtenus. La Commission décida qu'il serait imprimé ; il est publié sous le titre : « Rapport des travaux de la Commission intermédiaire de Haute-Normandie depuis le 20 décembre 1787 jusqu'au 27 juillet 1790. »

Nous nous arrêtons dans cette étude à la réunion des Etats Généraux. Après cet événement, la Commission s'occupa bien encore des affaires de la province, notamment eut à intervenir maintes fois dans les émeutes fréquentes causées par la crainte de la famine et l'agitation politique ; elle prêta son concours à la contribution patriotique de 1789. Mais, ce n'était plus déjà qu'une administration provisoire se bornant à expédier les affaires cou-

rantes, s'abstenant de toute disposition qui n'était pas absolument indispensable. De plus, l'opinion publique préoccupée des grandes choses qui se passaient à Versailles et bouleversaient tout l'ancien régime se désintéressait de ces administrations provinciales qu'elle avait pourtant appelées de ses vœux. On peut même dire que dès la réunion de la seconde assemblée de notables en 1788, l'existence des assemblées provinciales était virtuellement terminée.

Les autres assemblées de Normandie avaient eu une existence analogue à celle de la généralité de Rouen. Celle de Caen s'était réunie le 20 août 1787, deux jours après celle de Haute-Normandie, et celle d'Alençon le 25 août. Une instruction donnée le 25 août à la Commission intermédiaire de Caen lui enjoignit d'établir une correspondance avec les commissions des deux autres généralités afin que ces trois assemblées pussent se communiquer mutuellement leurs vues et leurs observations pour le bien de la province (1). Administrant des circonscriptions moins importantes, les assemblées de Caen et d'Alençon n'eurent pas la hardiesse de celle de Haute-Normandie ; elles furent gênées plus tôt par l'hostilité des Cours souveraines.

1. Hippeau, *loc. cit.*, t. V, p. 312.

LIVRE II

ATTRIBUTIONS DE L'ASSEMBLÉE SON ŒUVRE

CHAPITRE PREMIER

L'ŒUVRE ADMINISTRATIVE DE L'ASSEMBLÉE PROVINCIALE

Avant de commencer à travailler, avant d'étudier les réformes à exécuter et de rechercher les moyens de les accomplir, l'Assemblée provinciale et sa commission intermédiaire eurent à s'occuper de leur propre organisation et de celle des assemblées de département et des assemblées municipales.

Les assemblées de département dont la moitié des membres avait été élue par l'Assemblée provinciale pendant sa première session se complétèrent elles-mêmes. Le roi choisissait les présidents dans le clergé ou la noblesse. La commission intermédiaire eut rarement à intervenir dans l'organisation des assemblées de département qui

se conformèrent d'elles-mêmes aux règlements du 15 juillet, du 5 août et du 19 novembre. Lorsque l'un des membres mourait ou démissionnait, l'assemblée de département nommait son successeur, les élections par les assemblées municipales ne devant commencer qu'en 1791. Il fut question d'obliger les membres de l'Assemblée provinciale à assister aux trois dernières séances de l'assemblée de leur département afin d'être personnellement au courant des besoins et des désirs de leur circonscription (1). L'assemblée de Pont-l'Évêque trouva cette disposition incomplète, et par là même inutile ; elle proposa par contre que les présidents des assemblées de département assistassent aux séances de l'Assemblée provinciale (2). Rien ne fut décidé à cet égard.

Les assemblées de département employèrent à se constituer la première session de 1787 ; la deuxième session fut beaucoup plus intéressante ; le 13 août 1788, on les avertit qu'elles pourraient se réunir dès le 10 octobre et le plus tôt possible après cette date afin que l'Assemblée provinciale put étudier leurs procès-verbaux dans sa réunion consécutive et agir en conséquence. De fait, leurs sessions qui durèrent de cinq à quinze jours furent toutes terminées à la fin d'octobre. Leurs procès-verbaux adressés à l'Assemblée provinciale en triple exemplaire (un pour le Contrôleur général, un pour l'Intendant et le troisième destiné aux archives de l'Assemblée) nous renseignent sur la façon dont elles acceptaient le droit de tutelle de cette dernière et sur leur opinion relative aux réformes

1. Arch. S.-Inf., C. 2.112, 18.12.87.

2. Arch. S.-Inf., C. 2150.

projetées. Dans l'ensemble, avec leurs bureaux intermédiaires, elles furent, pour l'Assemblée provinciale, de bons auxiliaires. Thouret en fit l'éloge à la Constituante le 9 novembre 1789 : « L'Assemblée de Haute-Normandie est une de celles qui ont obtenu le plus de succès ; c'est à ses assemblées de district qu'elle doit tout ce qui a été réussi dans les détails et dans la pratique (1). » Elles s'occupèrent notamment beaucoup, et en détail, des constructions de routes, de la direction à leur donner, des matériaux à employer. Les assemblées d'Evreux et de Gisors se plaignirent de n'être pas consultées assez souvent, expliquant cette lacune par le fait que le règlement qui les régissait avait été calqué sur celui du Berry où n'existaient pas d'assemblées de département (2). Elles ne pouvaient siéger qu'une fois par an ; ainsi le Contrôleur général annula les délibérations de l'assemblée de Rouen qui s'était réunie en février 1788, avec l'autorisation de la Commission intermédiaire. Il refusa de doubler son Bureau, mesure réclamée à cause de l'importance des travaux.

Le Havre et Montivilliers voulaient chacune être le siège de l'assemblée de département. Le Havre invoquait le nombre de ses habitants, l'importance de son commerce ; Montivilliers, sa position plus centrale et son bailliage. La Commission intermédiaire eut à les départager et donna raison à la seconde de ces villes.

Le 9 octobre 1788, la Commission de Haute-Normandie adressa aux bureaux, pour y être étudiés et faire de leur part l'objet d'un rapport, « les premières idées non arrê-

1. Renouvin, *loc. cit.*, p. 365.

2. Arch. S.-Inf., C. 2138 et 2140.

tées sur la forme des convocations d'arrondissement pour la nomination d'un représentant à l'assemblée de département », projet du règlement des élections qui devaient avoir lieu après 1791. Chaque municipalité enverrait tous les quatre ans au chef-lieu d'arrondissement son seigneur, le curé, un autre bénéficiaire ou prieur membre de l'assemblée municipale et possédant au moins 1.000 Livres de revenu dans la paroisse, son maire ou syndic et un autre de ses membres. (Le Bureau du département de Rouen fit observer que la proportion habituelle entre le nombre des représentants du clergé, de la noblesse et du tiers se trouvait rompue au profit du premier ordre.) Afin d'éviter des réunions plus fréquentes de tous les députés de l'arrondissement, douze électeurs et quatre adjoints seraient chargés dans l'intervalle des quatre années de procéder aux élections partielles. On sait que ce projet ne put recevoir d'exécution (1).

L'Assemblée de Haute-Normandie eut bien plus de difficultés avec l'organisation des assemblées municipales des campagnes par suite de leur ignorance et de leur inexpérience. A chaque instant, elle était assaillie de lettres lui dénonçant des irrégularités dans les élections, des cabales. En janvier 1788, toutes les municipalités n'étaient pas encore formées (2). Elle s'en inquiéta et demanda des instructions au Contrôle général (3). Quelquefois, les membres ne payaient pas les trentes livres de cens fixés par le règlement du 15 juillet. Le 28 février, voulant avoir une règle

1. Arch. S.-Inf. C., 2214.

2. Arch. S.-Inf. C., 2213.

3. Arch. S.-Inf. C., 2217, 3 févr. 1788.

générale, elle classa en trois groupes les irrégularités qui pourraient exister, distinguant les nullités radicales, les simples défectuosités qui pouvaient être réparées et les nullités et défectuosités relatives aux syndics et demanda au Contrôleur général comment agir dans chaque cas. Lambert conseilla la prudence (1). Il indiqua les légères irrégularités qui pourraient subsister et les circonstances graves qui exigeaient une réforme immédiate (par exemple le cas où le syndic paroissial aurait nommé à lui seul toute l'assemblée municipale sans recueillir les suffrages des électeurs). La Commission intermédiaire prescrivit aux Bureaux de département d'écrire au besoin à ce sujet au seigneur, au curé, au syndic ou à tout autre habitant notable, d'envoyer même, s'il le fallait, un ou deux de leurs membres qui en cas d'insuccès dresseraient procès-verbal des événements. Les contestations étaient du ressort de la juridiction administrative et non de celui des tribunaux ordinaires (2). Le Contrôleur Général envoya le 8 mai des instructions précisant le rôle et l'organisation des assemblées municipales, constatant que beaucoup s'en étaient écartées (3).

Les assemblées, disait-il, sont à la fois les préposés dans la paroisse de l'administration générale et les représentants de la communauté auprès du pouvoir central, jouant ainsi le double rôle de nos maires actuels. Leur rôle consiste à répartir les impositions ; surveiller les travaux publics ; étudier les moyens propres à encourager le commerce, l'industrie et l'agriculture de la paroisse ; remédier

1. Arch. S.-Inf. C., 2117, 28 févr. 1788.

2. Arch. S.-Inf., C. 2214.

3. Arch. S.-Inf., C. 2122.

à la mendicité ; entretenir les édifices paroissiaux : églises, presbytères, logement du maître d'école ; exécuter les ordres de l'assemblée provinciale. Les assemblées municipales sont convoquées lorsque les intérêts de la communauté l'exigent ; leur réunion est provoquée par ses membres eux-mêmes ou par l'assemblée de département. Elles sont présidées par le seigneur ou en son absence par le syndic. Pour être élu, il faut payer trente livres d'impositions : tailles, accessoires ou capitation ; si on ne peut trouver dans la paroisse assez d'habitants remplissant cette condition, on choisit ceux qui s'en rapprochent le plus. Outre le seigneur, le syndic et le curé, l'assemblée se compose, suivant l'importance de la communauté, de trois à neuf membres qui seront soumis à réélection tous les ans par tiers à dater de 1790. La Commission intermédiaire, en envoyant ces instructions aux bureaux de département ajoutait : « Le principe le plus vrai dans l'esprit de notre institution et le plus fécond pour le bien public est que les trois ordres d'assemblées ne doivent se considérer que comme un corps unique d'administration divisé hiérarchiquement en trois classes de collègues et de coopérateurs » (1).

Un règlement ultérieur prescrivit que les réunions des assemblées municipales aient lieu tous les dimanches à l'issue de la grand'messe ; le syndic y communiquerait tout ce qui lui était parvenu pendant la semaine. Cette dernière mesure souleva des protestations qu'enregistrèrent les assemblées de département dans leurs procès-verbaux de 1788 (2). Beaucoup de paroisses peu importantes

1. Arch. S.-Inf., C. 2214.

2. Arch. S. Inf., C. 2138.

n'avaient pas matière à délibérer tous les huit jours et n'était-ce point écarter des fonctions municipales bien des gens qui n'avaient pas le temps où même la possibilité de se déranger aussi souvent ? Il faut ajouter que le lieu des réunions était souvent peu confortable. Quand le syndic ou l'un des habitants ne proposait pas sa maison, l'assemblée était réduite à siéger sous le porche de l'église ; les curés avaient souvent refusé par des raisons de convenance de laisser les réunions se tenir dans la nef. Ils n'y étaient d'ailleurs pas autorisés par les règlements jusqu'à la décision du 9 octobre 1788 accordant cette permission ; la Commission intermédiaire avait recommandé de ne pas louer d'appartement afin de ne pas surcharger les contribuables (1).

Un autre motif fréquent de plaintes fut la disposition qui attribuait la présidence en l'absence du seigneur au syndic ou, à défaut de celui-ci, au membre le plus ancien, mais jamais au curé, élevé pourtant, dit l'Assemblée d'Evreux « au-dessus des autres par la dignité de ses fonctions » (2). Ceci était tout à fait choquant à cette époque, d'autant plus que presque toujours le curé était la personne la plus instruite de la paroisse et la plus capable de diriger les débats. Aussi souvent les curés, craignant de perdre leur prestige, aimaient-ils mieux s'abstenir et préféraient-ils se désintéresser des assemblées privées ainsi d'un précieux concours ; les nobles sans fief n'ayant point droit à la présidence, eux non plus, les imitaient (3). Le niveau intellectuel des as-

1. Arch. S.-Inf., C. 2114.

2. Arch. S.-Inf., C. 2138.

3. Arch. S.-Inf., C. 2254.

semblées en était sensiblement diminué et le syndic manquait d'autorité. C'était une curieuse survivance des principes féodaux que ce droit de présidence lié à la qualité de possesseur de fief. Ainsi, un corps ecclésiastique jouissant de la seigneurie pouvait choisir dans son sein un représentant ayant le droit de présider. De même, les femmes ne pouvaient faire partie de l'assemblée municipale ; mais la veuve d'un seigneur pouvait donner procuration à un fils où, à défaut, à un gendre ; elle leur déléguait en même temps le droit à la présidence (1).

Lorsqu'il y avait plusieurs curés dans la même paroisse, on leur permit d'être à tour de rôle membre de droit de l'assemblée municipale.

Dans les petites paroisses, le cens fixé pour l'électorat dix livres, était manifestement trop haut comme les trente livres exigées pour l'éligibilité ; le nombre de ceux qui satisfaisaient à ces conditions était très restreint, d'autant plus que ces chiffres s'entendaient seulement des impositions payées dans la commune ; celles que les contribuables devaient acquitter dans une autre paroisse n'entraient pas en ligne de compte. Il en résultait que dans les communautés de minime importance, le choix ne pouvait plus s'exercer ou bien était dérisoire ; souvent étaient élus d'office les habitants les plus imposés.

Les protestants n'étaient pas exclus des assemblées municipales non plus d'ailleurs que des assemblées de département et de l'assemblée provinciale, conséquence du récent Edit de novembre 1787 qui rendait aux non catholiques leurs

droits civils et publics et ne leur interdisait que les charges municipales érigées en titre d'office.

Les syndics pouvaient être privés de leurs fonctions. En premier lieu, un règlement interdisait cette charge à celui qui était parent avec l'un des autres membres de la municipalité ; le plus jeune devait se démettre (1). En cas de mauvaise gestion, le syndic encourait la destitution, mais c'était une peine considérable comme le montre une lettre du ministre transmise à l'assemblée du département de Gisors par l'Assemblée provinciale, peine qui « comporte en quelque sorte déchéance des droits de citoyenneté en rendant incapable de participer désormais à l'administration publique » (2). Aussi ne devait-on en user qu'avec circonspection. Là encore, l'Assemblée de Haute-Normandie eut souvent à intervenir ; on ne savait pas toujours dans une assemblée municipale divisée en partis rivaux lequel avait été régulièrement élu syndic. Ainsi, elle dut destituer le syndic Louette de Forges-les-Eaux qui refusait d'exercer ses fonctions et empêchait toute administration, l'avertissant qu'il répondrait devant le Conseil des conséquences de ses actes ; la municipalité prenant son parti fut menacée par l'Assemblée provinciale d'être rendue responsable des impositions de la paroisse si elle refusait de nommer un nouveau syndic ; ses deux plus anciens membres seraient contraints de faire la collecte sans taxation à leur profit (3).

Thouret se souvenait sans doute de ses difficultés avec

1. Arch. S.-Inf., C. 2117, 21 mai 1788.

2. Arch. S.-Inf., C. 2117, 13 nov. 1788.

3. Arch. S.-Inf., C. 2177.

les assemblées municipales lorsque, à la Constituante, dans son projet du 29 septembre 1789, il n'accordait aux villages aucune vie administrative propre, mais simplement un bureau étroitement subordonné à l'assemblée de district (1).

Les fonctions de syndic et de greffier municipaux étaient gratuites, comme celles de membre de l'assemblée municipale (2).

L'Assemblée de Haute-Normandie reçut l'ordre d'envoyer aux autres assemblées de la province : Caen et Alençon, ainsi qu'aux assemblées des généralités limitrophes : Paris et Amiens, un exemplaire de ses procès-verbaux et de tous les travaux qu'elle publierait (3). Ces assemblées acceptèrent volontiers cette mesure qui pouvait être fort utile, les intérêts des régions voisines ayant forcément des points communs ; elle était même nécessaire sous certains rapports : la construction de routes, de canaux traversant plusieurs généralités, la circulation des grains, l'émission de vœux concernant le commerce profitables à toute une région économique ; les ports du Havre et de Rouen n'étaient-ils point solidaires de celui de Paris ? Cependant, si les assemblées s'adressèrent réciproquement leurs procès-verbaux, on ne trouve pas trace d'une correspondance régulière entre elles. L'Assemblée de Haute-Normandie échangea de temps à autre ses impressions sur un point particulier avec d'autres assemblées, demandant des renseignements ou émettant un avis. C'est

1. Renouvin, *loc. cit.* p. 364.

2. Arch. S.-Inf., C. 2117, 31 juillet 1788.

3. Arch. S.-Inf., C. 2113, 24 août 1787.

ainsi qu'elle correspondit avec le Berry et le Maine au sujet des bureaux de charité (1), qu'elle répondit à plusieurs questions de détail qui lui étaient posées par les procureurs syndics de la généralité d'Auch, notamment au sujet des relations avec le Conseil et l'Intendant (2). On sait au contraire qu'avant 1871, un Conseil Général ne pouvait se mettre en communication avec celui d'un autre département sans encourir la suspension. Depuis la loi du 10 août 1871, la correspondance interdépartementale est autorisée seulement sous certaines conditions et dans des cas déterminés.

Cependant, si l'Assemblée de Haute-Normandie acceptait de correspondre sur certains points avec les autres assemblées, elle refusa de communiquer aux procureurs-syndics de Caen le rôle de la capitation de la noblesse « considérant l'opposition des intérêts de généralité à généralité sur plusieurs objets des affaires publiques » Elle recommanda aux Bureaux de département de suivre son exemple. Cette communication lui était demandée sous prétexte de fournir des renseignements à certaines personnes de la généralité de Caen qui voulaient rédiger un ouvrage sur la noblesse de Normandie (3).

L'Assemblée provinciale eut aussi à présenter ses observations sur l'édit de juin 1787 et les règlements consécutifs. En même temps qu'on la convoquait pour sa session de novembre 1787, après lui avoir indiqué le céré-

1. Arch. S.-Inf., C. 2121.

2. Arch. S.-Inf., C. 2113, 31 juillet 1788.

3. Arch. S.-Inf., C. 2113, 5 février 1789 ; C. 2118, 10 février 1789 ; C. 2182.

monial minutieusement réglé relatif à la visite du commissaire du Roi, on lui donnait des instructions sur la division en bureaux, avec la latitude d'en établir d'autres pour les affaires particulièrement importantes, ce qu'elle fit pour la mendicité. Il lui était recommandé de maintenir dans toute la généralité l'unité des principes, des formes et des méthodes, de surveiller la création des assemblées municipales, de faire part de ses observations sur le cens exigé, d'examiner comment on pourrait le proportionner au degré d'aisance ou de pauvreté du pays (1).

Son bureau de règlement fut chargé de faire un rapport sur le règlement du 15 juillet et les instructions complémentaires du 19 novembre. Il reconnut que dans les petites communautés, on était trop exigeant en réclamant dix livres d'imposition foncière pour être électeur et trente livres pour être membre de l'Assemblée paroissiale. Il demanda que le président de l'Assemblée provinciale puisse être choisi aussi bien dans le sein de cette assemblée que parmi les présidents des assemblées de département. Il protesta contre la méfiance qui semblait se dégager de la disposition obligeant les procureurs syndics à remettre chaque jour à l'intendant une notice des délibérations afin que celui-ci fût assuré qu'il ne s'y traitât rien d'étranger aux attributions de l'Assemblée (2). Mais cette mesure était-elle seulement de la méfiance ou bien n'était-elle point destinée à faciliter une collaboration plus étroite entre les députés de la généralité et le représentant du pouvoir central? Combien plus libérale

1. Arch. S.-Inf., C. 2110.

2. Arch. S.-Inf., C. 5112, 18 déc. 1787.

encore était-elle que le système actuel qui défend aux conseils généraux de se saisir eux-mêmes d'une affaire sans l'intervention du préfet.

L'Assemblée demanda aussi que fut accordée dans la Commission intermédiaire une voix à chacun des procureurs-syndics au lieu d'une à eux deux, puisqu'ils étaient par leurs fonctions plus au courant des affaires que leurs collègues et malgré cette disposition restrictive dirigeaient en réalité la Commission. L'époque de la session annuelle de l'Assemblée n'était pas fixée ; elle proposa le mois de septembre. A ce moment, l'état des récoltes serait connu et permettrait de répartir l'impôt en connaissance de cause ; on pourrait également donner des instructions aux assemblées de département qui devaient se réunir le mois suivant, en octobre. Elle réclama la franchise postale ; à cette époque les frais de correspondance étaient très élevés et grevaient lourdement le budget d'une assemblée qui tous les jours envoyait des lettres dans différentes directions : à Paris, aux chefs-lieux des dix départements et même dans d'autres généralités.

Le rapport du Bureau demandait encore pour les députés l'immunité pendant les sessions. Ce privilège semblable à notre immunité parlementaire moderne était accordé aux membres des Etats provinciaux qui ne pouvaient être l'objet d'aucune poursuite civile ou criminelle pendant une période commençant quelques semaines avant la session et se terminant quelques semaines après ; mais les députés

n'étaient pas pour cela à l'abri des lettres de cachet. Dans le même ordre d'idées, on proposait d'accorder aux procureurs syndics le droit de committimus (1). Afin de ne pas les éloigner de leur emploi et pour des raisons de dignité, le droit de committimus au petit sceau était conféré à certains fonctionnaires provinciaux rendus ainsi justiciables pour leurs causes civiles de la chambre des Requêtes du Parlement dans le ressort duquel ils étaient domiciliés.

Faisant droit à la réclamation de plusieurs assemblées provinciales, une lettre de Necker du 28 novembre 1788 permit aux officiers des bureaux des finances et des élections d'entrer dans les commissions intermédiaires et d'y apporter leur expérience ; auparavant ils ne pouvaient être que simples membres de l'assemblée (2). Espérait-on ainsi satisfaire la vanité et calmer l'hostilité de ces corps intranquillisés ?

Le règlement du 5 août avait autorisé l'Assemblée à faire imprimer les procès-verbaux de ses séances, les mémoires, rapports et discours qu'elle jugerait utile de publier. Le garde des sceaux revint sur cette division et exigea l'autorisation préalable de l'intendant. Cette rigueur dura peu de temps et bientôt toute latitude fut laissée sur ce point à l'Assemblée (3). L'hésitation du Gouvernement à cet égard provint sans doute d'incidents qui avaient suivi la publication des procès-verbaux de l'Assemblée de Haute-Guyenne.

1. Arch. S.-Inf., C. 2112, 18 déc. 1787.

2. Arch. S.-Inf., C. 2214.

3. Arch. S.-Inf., C. 2113, 11 oct. 1787.

* * *

L'assemblée provinciale avait parmi ses attributions essentielles le maniement des fonds destinés à la généralité et provenant des impositions. Elle disposait de trois catégories de ressources : la prestation des chemins, les fonds libres de la capitation et les fonds variables, en outre du moins imposé et des fonds de charité accordés par le roi pour diminuer les impôts des indigents ou les secourir par le travail et des fonds des Ponts-et-Chaussées abandonnés par le Gouvernement pour la construction et l'entretien des ouvrages d'art et le paiement du personnel.

La prestation des chemins ou imposition un rachat de corvée était destinée à subvenir aux frais d'entretien des routes. Elle s'éleva en 1788 à 728.980 l. 16 s. 7 d. et en 1789 à 680.386 l. 9 s. (1). L'Assemblée décida de centraliser les fonds obtenus par l'imposition. Au premier abord, il paraissait plus juste de les employer sur le territoire même du département qui les fournissait. Mais en matière de routes, les améliorations ne profitent pas seulement aux habitants des pays riverains ; il fallait partir d'une base plus large que le département et considérer la prestation comme devant subvenir aux besoins de la généralité entière ; on obtenait ainsi une solution plus conforme à l'intérêt général. Avec des fonds plus importants, on pouvait aller plus vite aux endroits où les besoins étaient plus pressants. En opérant autrement, certains pays surchargés n'auraient pu réussir à entretenir leurs routes

1. Rapport travaux com. interm., p. 91 à 94, 102 à 105, 115 à 117

tandis que d'autres n'auraient su comment employer leurs fonds disponibles. Ainsi le département de Rouen aurait été tout à fait défavorisé : il avait plus de routes que les autres puisque toutes convergeaient vers la capitale de la province, les dégradations y étaient plus importantes à cause du voisinage de la grande ville et la main-d'œuvre plus chère y rendait encore l'entretien plus coûteux. Néanmoins on peut penser que cette mesure ne fut pas acceptée partout de bon cœur. L'assemblée d'Evreux se plaignit d'avoir payé pour chacune des deux années 1787 et 1788 : 30.142 l. 2 s. d'imposition en rachat de corvée alors qu'il n'avait été dépensé sur ses routes que 11.734 L. en 1787 et 16.270 l. 18 s. 9 d. en 1788, le reste profitant aux autres départements (1). De même, l'assemblée de Neufchâtel et Eu prétendait que les deux tiers de son imposition avaient servi à payer les dépenses des départements étrangers (2). D'ailleurs le Gouvernement lui-même avait hésité et après avoir suivi cette règle avait proposé aux assemblées provinciales dans ses instructions de novembre de faire supporter les dépenses par les communautés et départements intéressés ; il y renonça devant l'opinion de certaines assemblées hostiles à la réforme dont celle de Haute-Normandie (3).

La centralisation des fonds de la prestation des chemins devait-elle être matérielle ou ne se faire qu'en écriture ? On pouvait faire payer directement les adjudicataires de travaux publics par les différents collecteurs d'impôts ou

1. Arch. Seine-Inf., C, 2138.

2. Arch. Seine-Inf., C. 2170.

3. Renouvin, *loc. cit.*, p. 212.

bien par les receveurs particuliers des finances. L'Assemblée préféra ce dernier système afin de simplifier la comptabilité, d'éviter les voyages et les démarches aux entrepreneurs et par suite de les attirer et d'obtenir des rabais (1). Un arrêt du Conseil d'Etat du 28 février 1788 confirma la décision de l'Assemblée en attribuant aux receveurs des finances une rétribution d'un denier et demi par livre comme rémunération du service rendu (2). La Commission intermédiaire aurait voulu que cet arrêt soit enregistré par les Cours souveraines et insista à plusieurs reprises auprès du Gouvernement, alléguant qu'un désaccord avec le Parlement pourrait « aliéner la confiance publique hésitante et détournée par des efforts ruineux » (3).

De fait, après leur retour d'exil, le Parlement, le 27 novembre 1788, puis la Cour des Comptes, le 19 décembre, ordonnèrent aux collecteurs de verser directement l'argent entre les mains des adjudicataires. Comme nous le verrons plus loin, les Cours souveraines étaient aussi en désaccord avec l'Assemblée provinciale au sujet du taux de l'imposition et de la retenue opérée par les collecteurs (4). Le conflit dura jusqu'au 8 juillet 1789 ; la perception de l'impôt était paralysée ; les adjudicataires n'étaient plus payés et ne pouvaient plus donner leurs salaires aux cantonniers ; naturellement l'entretien des routes en souffrait.

C'est au début de 1789 que la situation fut le plus tendue. Le 15 janvier, la Commission écrivait à Necker :

1. Arch. Seine-Inf., C. 2112.

2. Arch. Seine-Inf., C. 2132.

3. Arch. Seine-Inf., C. 2117, 3 fév., 88.

4. Arch. Seine-Inf., C. 2117, 11 déc. 1788-24 déc. 1783.

« Nous n'avons plus de fonds pour payer les cantonniers » et demandait d'ordonner aux receveurs des finances d'avancer l'argent nécessaire, comme l'on faisait habituellement lorsque momentanément les deniers manquaient en attendant la rentrée des impôts (1). Le 18 février, le Bureau de Pont-l'Evêque se plaignait de ce que les salaires de janvier n'avaient pas encore été payés (2). La Commission intermédiaire confirmait ses réclamations au Directeur Général des finances le 26 février en même temps qu'à l'intendant De la Millière, puis le 6 mars, insistant sur l'état pitoyable des cantonniers réduits à la misère (3). Necker enfin consentit à répondre qu'il ne pouvait demander aux receveurs des finances d'avancer les traitements ; la situation n'était plus la même que précédemment ; à la suite du conflit avec les Cours souveraines, l'imposition en rachat de corvée n'était même pas répartie ; on ne pouvait donc indiquer aux receveurs sur quels fonds ils se rembourseraient. Comme remède provisoire, il proposa de payer les cantonniers sur les fonds variables de 1788, quitte à rembourser ceux-ci avec les fonds de l'année suivante. Voilà à quels expédients financiers, à quels maux et à quels désordres conduisait l'obstination d'un Parlement que le Gouvernement n'avait plus la force de réduire au silence.

Les fonds libres provenaient d'une addition faite en 1765 à la capitation. Le roi abandonnait à la généralité pour ses propres besoins une partie de l'impôt de la capi-

1. Arch. Seine-Inf., C. 2117, 15 janv. 1789.

2. Arch. Seine-Inf., C. 2133.

3. Arch. Seine-Inf., C. 2117, 26 fév. 1789-6 mars 1789.

tation et en versait le montant entre les mains du receveur général des finances. Une instruction de Lambert du 10 mars 1788 indiquait la destination de ces fonds. Ils devaient subvenir aux dépenses d'administration, y compris les frais d'impression, aux secours aux familles nombreuses et indigentes, aux indemnités allouées aux sinistrés. La Commission intermédiaire adressait au Contrôleur général ou à l'intendant des finances chargé des impositions un bordereau des dépenses qu'elle proposait, muni du visa de M. de Maussion. Une instruction de Necker du 10 janvier 1789 précisa et simplifia certains points, divisant les dépenses sur fonds libres en trois catégories : 1^o secours et gratifications ; 2^o dépenses annuelles autorisées préalablement par le Conseil ; 3^o dépenses estimées nécessaires et pour lesquelles la Commission demande autorisation. L'initiative de la Commission en matière d'affectation des fonds aux dépenses restait encore bien limitée (1).

Les fonds libres s'élevèrent en 1788 à 70.315 l. 18 s. 8 d. et en 1789 à 70.208 l. 7 s 11 d.

Voici un tableau faisant ressortir le chiffre de 1788 (1) :

Montant de la capitation et accessoires . .	2.072.226 l. 4 s. 8 d.	
A verser au Trésor royal, 1.902.393, 6, 4		
Non-valeurs, décharges		} 2.001.910 l. 6 s.
et modérations 40.687		
Taxations des collecteurs		
et receveurs des finances 58.829, 19, 8		
Montant des fonds libres :		70.315 l. 18 s. 8 d.

La légère diminution en 1789 provint d'un changement dans le calcul de la taxation des collecteurs. Ces sommes étaient employées à couvrir une partie des frais de service de la Commission intermédiaire et des Bureaux de département (37.6501.) et des dépenses relatives à l'ingénieur en chef, la solde des Acadiens résidant au Havre, la subvention de 600 l. accordée à la bibliothèque de l'Académie de Rouen, les secours aux incendiés, les frais de voyage des vétérinaires dans les régions atteintes par une épizootie (146 l.), les gratifications versées pour loups tués, les frais d'impression.

Les Acadiens entretenus par l'Assemblée de Haute-Normandie étaient des colons expulsés par l'Angleterre après la session de la Nouvelle-Ecosse en 1713. Ils avaient été répartis entre diverses villes de France ; vingt-quatre d'entre eux résidaient au Havre. On leur allouait trois sols par jour en reconnaissance de ce qu'ils avaient « sacrifié leurs propriétés au serment de fidélité que leurs pères et eux avaient avoué au roi » (1). La Commission intermédiaire trouvait trop lourde cette charge qu'elle n'avait pas prévue.

Les fonds variables constituaient la troisième catégorie de deniers mis à la disposition de l'Assemblée provinciale. Destinés comme leur nom l'indiquait à couvrir des dépenses variables, ils étaient alimentés par les impositions accessoires à la taille et à la capitation dont le montant était fixe depuis 1780. D'après le règlement du 10 mars 1788, ils devaient servir à payer les logements militaires,

le casernement des troupes et de la maréchaussée, la levée et le petit équipement des milices provinciales et enfin tous les autres objets proposés par la Commission intermédiaire et autorisés par le Conseil. Les fonds variables atteignaient en 1788 : 174.700 l.(1), dont :

Frais de service de la Commission intermédiaire et des bureaux (en partie).....	60.000 l.
Frais de logement du Gouverneur, de l'Intendant, du Commissaire des guerres et de la maréchaussée.....	13.700 l.
Levée et équipement des milices provinciales...	21.000 l.
Indemnité de rachat de terrains pour la construction des routes.....	40.000 l.
Pension d'élèves à l'Ecole d'Alfort.....	2.211 l.
Gratification à l'instituteur des sourds-muets..	1.200 l.
etc...	

Les fonds variables se montèrent au même chiffre en 1789 ; comme les fonds libres, ils étaient versés par le Gouvernement dans les Caisses du Receveur général. Nous venons de voir que parmi les dépenses effectuées sur les fonds variables figuraient les frais de construction et d'entretien des casernes de la maréchaussée. Bien que l'instruction du 10 mars 1788 en eut chargé la Commission intermédiaire, il y eut quelque hésitation à cet égard. A la fin d'avril de cette même année, celle-ci refusait de s'occuper de la caserne d'Evreux, un changement de compétence étant prévu ; mais au mois d'août, elle revenait sur sa décision (2).

Tous les deux mois, la Commission devait envoyer au

1. Arch. Seine-Inf. C. 2124.

2. Arch. Seine-Inf., C. 2117 30 avril 1788, 5 mars 1789.

Contrôleur général deux bordereaux distincts, l'un énumérant les dépenses effectuées sur fonds libres et l'autre pour les dépenses sur fonds variables. Le ministère pouvait ainsi contrôler la comptabilité de l'Assemblée.

Il y eut quelques contestations avec la ville de Rouen au sujet de dépenses que l'on ne savait trop à qui attribuer ; le Contrôleur général décidait et ménageait à la fois l'Assemblée et l'hôtel de ville. Ainsi, Lambert écrivait le 22 août 1788 que le loyer d'un établissement de poudres n'était pas à la charge de l'Assemblée, mais de la ville en conséquence d'un arrêt du Conseil de 1670 obligeant les villes à fournir un local à cette fin ; il ajoutait que l'Assemblée pourrait cependant payer la rente du bail emphytéotique jusqu'à ce que la municipalité fut en état de se charger de la dépense (affaire Coquerel) (1).

Les frais de service de l'assemblée, de sa Commission et des Bureaux de département se montèrent effectivement en 1787 à 21.331. l. 14. La commission avait proposé les chiffres suivants :

Frais de l'assemblée et de sa Commission		
intermédiaire.....	40.655	l. 16,8
Frais des dix Bureaux intermédiaires.....	15.618	l. 16,8
Total.....	26.274	l. 13,4

Voici les propositions et les sommes allouées pour 1788 (lettre de Necker du 3 octobre 1788).

	Propositions de la commission	Sommes allouées
Commission intermédiaire.	31.200 l.	34.250 l.
Bureaux intermédiaires...	62.439 l. 19,9	63 400 l.
	<u>93.639 l. 19,9</u>	<u>97.650 l.</u>

dont 37.650 sur fonds libres et 60.000 sur fonds variables.
Le 6 mars 1789, il avait été dépensé effectivement pour
l'exercice 1788 : 83.783 l. 18,9.

Il restait à payer.....	7.465 l. 12,9.
Total.....	91.249 l. 11,6.

d'où un excédent de 6.400 l. 8 s. 6 d. (1).

Ces frais de service comprenaient le loyer des locaux occupés, les menues dépenses de bureau, les frais d'impression et les traitements des procureurs-syndics, des greffiers, copistes, garçons de bureau. Les députés ne recevaient pas de traitement ; en Berry on leur avait alloué 6.000 livres et, en Haute-Guyenne, on leur accordait le logement gratuit pendant toute la durée de la session. De même, le Contrôleur général pria M. de MauSSION d'agir auprès des officiers municipaux pour que ceux-ci procurent des logements convenables aux députés qui en auraient besoin, et en réquisitionnent même en cas de nécessité aux frais de l'Assemblée (2).

Le 11 août 1788, Necker avait provisoirement réduit à 92.050 l. les frais de service de 1788 et diminué en conséquence le traitement des syndics. La Commission intermédiaire protesta, alléguant pour les procureurs-syndics provinciaux la cherté de la vie à Rouen et pour les syndics des départements leur travail et leur valeur personnelle : « les Bureaux départementaux de Haute-Normandie étant les plus actifs et les plus zélés dans le Royaume (3) ». Necker accueillit favorablement cette

1. Arch. Seine-Inf. C. 2127.

2. Arch. Seine-Inf. C. 2214.

3. Arch. S.-Inf. 2117, 4 sept. 1788.

réclamation, en relevant deux mois plus tard de cinq mille livres les crédits accordés, les sommes disponibles sur les fonds de la généralité le permettant.

Le traitement des procureurs-syndics provinciaux était de 6.000 l. ; celui du secrétaire provincial s'élevait à 4.000 l. Les secrétaires des assemblées de département étaient payés 1.200 l. ; l'assemblée d'Evreux émit le vœu qu'il leur en soit alloué 1.800 (1).

Le Receveur général des finances était chargé de payer les frais de service de l'Assemblée sur le vu de l'ordonnance de l'intendant visée par la Commission intermédiaire. Les mandats étaient délivrés au profit du secrétaire provincial.

Les dépenses paroissiales étaient peu élevées à cette époque. Elles avaient pour objet la reconstruction et l'entretien des églises, des presbytères, du logement du maître d'école, l'achat des réverbères. Comme maintenant l'assemblée municipale était compétente, tout en étant soumise à un droit de tutelle différent suivant l'importance des sommes à dépenser.

Dans tous les cas, elle devait avoir l'autorisation du Bureau de département qui était d'ailleurs seul chargé de faire dresser le devis estimatif par l'ingénieur départemental. Si la demande était faite au Bureau intermédiaire, non par la municipalité, mais seulement par le curé ou bien par une partie des habitants de la paroisse, le Bureau la communiquait à l'Assemblée municipale et essayait de concilier les deux parties. En cas de désaccord, l'affaire

devenant contentieuse était du ressort de l'intendant qui pouvait s'éclairer de l'avis d'un expert autre que l'ingénieur de département (1). L'Assemblée provinciale fit observer que cette dernière disposition du règlement du 19 novembre 1788, article 23, n'était pas suffisante ; une loi enregistrée était nécessaire, car, en Normandie, ce contentieux n'appartenait point à l'intendant, juge administratif, mais bien aux juges ordinaires (2).

L'autorisation du Bureau de département suffisait si les travaux n'exigeaient pas d'imposition extraordinaire ni d'emprunt. Dans le cas contraire, il fallait, après visa de l'intendant, l'assentiment de la Commission intermédiaire ou un arrêt du Conseil selon que la dépense était inférieure ou supérieure à 500 livres. On pouvait ensuite procéder à l'adjudication publique qui était obligatoire.

L'assemblée du département de Rouen protesta contre le pouvoir accordé aux municipalités en matière de réparations d'églises et de presbytères, pouvoir qui était, prétendait-elle, trop important et ne tenait pas compte des lois précédentes qui donnaient compétence au « général » de la paroisse. Or, ajoutait-elle, un simple règlement comme celui du 19 novembre 1787 ne peut modifier une loi (3).

Le Bureau de Pont-l'Evêque constata que les curés n'entretenaient pas toujours en bon état les presbytères dont ils étaient seulement usufruitiers ; il demanda qu'à leur mort, leur succession en fût rendue responsable (4).

1. Arch. S.-Inf. C. 2214.

2. Arch. S.-Inf. C. 2112. 18 décembre. 1787.

3. Arch. Seine-Inf. C. 2185

4. Arch. Seine-Inf. C. 2150.

Le Contrôleur général décida que les Bureaux intermédiaires connaîtraient même des opérations relatives aux reconstructions d'églises et de presbytères commencées avant 1780 et non terminées et dont l'intendant s'était par conséquent seul occupé jusqu'alors. De cette façon, écrivait-il, les Bureaux pourront se familiariser plus promptement avec ces affaires (1).

L'Assemblée provinciale s'intéressait aussi à la situation financière des villes et communautés comme le prouve une lettre du 26 février 1789 à M. Blondel au sujet des dettes de la ville de Louviers contractées depuis plusieurs années à cause de la mauvaise répartition de la taille. Elle ne pouvait s'acquitter en raison du dépérissement de ses manufactures. Aussi, la Commission intermédiaire demandait-elle que cette situation fut examinée avec bienveillance et que l'on empêchât ses créanciers de l'attaquer avant qu'elle eût remboursé le Receveur particulier des finances (2).

Pour avoir une vue d'ensemble sur toute l'œuvre administrative de Haute-Normandie, il reste un mot à dire sur ses attributions de police.

La police comprenait dans notre ancien droit non seulement comme aujourd'hui l'ensemble des mesures prises pour maintenir l'ordre public, mais encore tout ce qui se rattachait à l'administration, à l'exclusion des matières financières. Nous venons déjà d'étudier au cours de ce chapitre la tutelle de l'Assemblée sur les départements, sur les villes et communautés : surveillance des élections,

1. Arch. Seine-Inf. C. 2214.

2. Arch. Seine-Inf. C. 2217, 26 fév. 1789.

autorisations pour exécuter certains travaux. Elle s'occupa encore de beaucoup de matières qu'elle rangea sous la dénomination : « bien public » et que nous verrons dans un chapitre spécial : prix du pain et police des grains ; aide à l'agriculture, au commerce et à l'industrie ; assistance et hygiène ; objets que l'on comprend aujourd'hui parmi les attributions économiques. Au point de vue militaire, le Gouverneur et l'Intendant restaient compétents, le rôle de l'Assemblée se bornant à se charger des dépenses correspondantes.

Quant aux affaires religieuses, la Commission eut à faire une enquête pour connaître le nombre de non-catholiques dans la généralité et à s'occuper des cimetières pour protestants que les maires, échevins ou syndics étaient chargés d'aménager aux frais des communautés. Ceci était juste, puisque les protestants contribuaient de leur côté aux dépenses des catholiques. Cette charge était néanmoins assez lourde et Lambert avait demandé le 3 avril 1788 de faire une enquête auprès des paroisses pour connaître les frais d'acquisition des terrains, les prix de clôtures et les ressources qui permettraient de subvenir à la dépense. Les assemblées de département firent remarquer à bon droit que plusieurs villages voisins pourraient s'entendre pour avoir en commun un seul cimetière réservé aux protestants, ceux-ci étant peu nombreux en Normandie (beaucoup de paroisses n'en avaient pas ; d'autres comptaient seulement une, deux ou trois familles de non catholiques). Les communautés voisines de Rouen offrirent de transporter à leurs frais les corps au cimetière de cette ville qui existait

déjà pour eux au Champ des Oiseaux (1). Quelques assemblées municipales laissèrent voir leur mécontentement ; ainsi la municipalité de Salmonville la-Rivière se plaignit de la charge imposée aux non-catholiques comme aux autres dans un long mémoire où, remontant à la conversion de Clovis, elle montrait le droit de priorité de la religion catholique en France. Ces mesures étaient prises en conséquence de l'Edit de novembre 1787 qui rendait aux protestants une partie de leurs droits (2).

Enfin, le maintien de l'ordre public restait exclusivement du ressort de l'intendant, sauf l'émission de quelques vœux. Ainsi l'Assemblée d'Arques demanda la surveillance et la diminution du nombre des cafés : « écoles d'irréligion et de libertinage » (3).

1. Arch. Seine-Inf. C. 2209.

2. Arch. Seine-Inf. C. 2209.

3. Arch. Seine-Inf. C. 2154.

CHAPITRE II

L'ŒUVRE FINANCIÈRE DE L'ASSEMBLÉE DE HAUTE-NORMANDIE

C'est surtout en matière financière que l'on attendait une amélioration de la part des assemblées provinciales. La question était particulièrement difficile : le Trésor public était vide et les impôts paraissaient si lourds qu'il devenait impossible de les augmenter. De toutes parts s'élevaient des réclamations et des protestations contre le fisc ; le chiffre des contributions ne nous semble pourtant pas très élevé, même en tenant compte des variations de valeur de la monnaie. Mais malgré les multiples retouches qu'avait subi notre système fiscal, la répartition des impôts était tout-à fait défectueuse et arbitraire. Des privilégiés étaient exempts ou ne payaient presque rien : de pauvres gens étaient surchargés. Le chiffre variait suivant les généralités, même d'une paroisse à l'autre.

Seules des réformes profondes pouvaient permettre de résoudre la question financière en améliorant le sort du peuple. On espérait que les assemblées provinciales apporteraient du nouveau ; c'était même une des principales raisons pour lesquelles on avait tant demandé qu'une assemblée représentât les contribuables et défendit leurs

intérêts. Les impôts n'étaient-ils déjà point plus supportables, mieux aménagés dans les pays d'Etats ?

Certes le pouvoir des assemblées provinciales en matière d'impositions n'était pas aussi important que l'était, théoriquement du moins, celui qui avait été accordé naguère aux Etats provinciaux. Cependant, par son article II, l'Edit de 1787 les chargeait « sous l'autorité du roi et du Conseil, de la répartition et de l'assiette de toutes les impositions foncières et personnelles, tant de celles dont le produit est destiné au Trésor royal que de celles ayant lieu pour chemins, ouvrages publics, indemnités, encouragements, réparations d'églises et presbytères et autres dépenses propres aux provinces ou aux districts et communautés (1). » Il y avait déjà là, pour les assemblées provinciales, matière à déployer utilement leur activité et à mettre en œuvre leur désir d'améliorer à la fois le sort du peuple et les finances de la province et de l'Etat.

L'instruction du 19 novembre recommande spécialement à l'Assemblée de veiller à ce que les pauvres ne soient pas surchargés. « L'Assemblée ne négligera rien principalement en ce qui concerne la répartition des impositions qui portent sur la classe la moins aisée et pour seconder les vues dont S. M. est animée pour qu'aucun de ses sujets ne paye dans une proportion plus forte que les autres contribuables (2). » Le bureau des impositions énonça dès la séance du 7 décembre 1787 les principes qu'il proposait à l'Assemblée : 1^o tout citoyen doit contribuer aux besoins de l'Etat en proportion de ses biens ;

1. Edit du roi, art. II.

2. Arch. Seine-Inf. C. 2110.

2^o le Gouvernement doit adoucir le plus possible les frais de perception et les gênes fiscales ; 3^o les répartiteurs doivent bannir l'arbitraire et l'inégalité (1). Ce sont les règles qu'Adam Smith venait de poser en matière d'impôts dans son grand ouvrage : *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des Nations* (livre V, chap. II, sect. II) : règles de justice, de certitude, de commodité, d'économie. A propos des privilèges à laisser subsister pour l'imposition en rachat de corvée, la Commission intermédiaire n'admettait qu'une seule exception qu'elle faisait dériver du principe supérieur suivant : « il n'y a de sujet à l'impôt dans les facultés du citoyen que ce qui excède les besoins de première nécessité » (2). Dans notre système moderne, n'exempte-t-on point de l'impôt sur le revenu et des divers impôts cédulaires une tranche qui varie suivant la situation de famille du contribuable et qui est considérée comme lui étant indispensable pour vivre ? Plus d'un siècle après, on retrouve les mêmes idées.

L'Assemblée du département de Gisors demandait une distinction entre les impôts frappant les personnes pour lesquels elle admettait des privilèges et les impôts sur la propriété dont aucun ne devrait être exempt. Elle ne considérait pas seulement le but fiscal ; elle envisageait aussi les répercussions économiques de l'impôt et ne voulait pas taxer les améliorations de peur de les décourager (3).

Si tous ces principes avaient pu être vraiment appli-

1. Arch. Seine-Inf. C. 2112, 7 décembre 1787.

2. Arch. Seine-Inf. C. 2117, 12 avril 1788.

3. Arch. S.-Inf. C. 2140.

qués, le système d'impôts aurait été grandement amélioré ; malheureusement, l'Assemblée provinciale et sa Commission n'en eurent guère le loisir. En 1787, le département était déjà effectué par l'intendant et, l'année suivante, le Parlement et la Chambre des Comptes les empêchèrent de réaliser leurs desseins.

* * *

Au moment où l'Assemblée provinciale commença ses travaux, les impôts directs étaient la taille, la capitation, les vingtièmes et l'imposition en rachat de corvée.

Notre plus vieil impôt, la taille, était aussi celui dont l'assiette laissait le plus à désirer. Depuis très longtemps, il faisait l'objet de plaintes continuelles. Les Etats de Normandie constataient déjà en 1549 que la taille était mal répartie ; à maintes reprises, ainsi que les Cours souveraines, ils firent la même remarque dans leurs sessions postérieures (1). Un premier résultat avait déjà été obtenu ; depuis 1780, le montant n'en pouvait être augmenté que par lettres soumises à l'examen des Cours (2). L'inégalité entre les diverses paroisses n'en était pas moins flagrante. Dans leur rapport à l'Assemblée provinciale, les procureurs-syndics prétendaient que certains contribuables étaient cotisés à quatre sous par livre et que d'autres payaient à peine un sou (2) ; de même l'Assemblée de Caudebec se plaignait de ce que la taille variait dans son département de 3 sols 10 deniers à 15 deniers seulement (3). Thouret ajoutait que la taille primitivement était partout réelle comme le montrent l'ordonnance de

1. Arch. S.-Inf. C. 2112, 7 décembre 1787.

2. Arch. S.-Inf. C. 2112, Rapp. procur.-synd.

3. Arch. S.-Inf. C. 2156.

Saint-Louis de 1270 et les notes sur la Coutume du Beauvoisis de Beaumanoir. Si ce caractère lui était resté dans certaines provinces : en Dauphiné, Languedoc, Provence, Guyenne, la taille était devenue personnelle en Normandie ; ce n'étaient plus les terres, mais les personnes qui étaient frappées (1). Or, comme on ajoutait toujours de nouvelles exemptions et que le contingent ne diminuait pas, la part de chacun devenait de plus en plus lourde. L'arbitraire de la taille personnelle était plus grand : on s'en rapportait au jugement de collecteurs assesseurs, ignorants et partiaux, qui, le constate l'assemblée de Montivilliers, s'étaient écartés de l'esprit et de la lettre des règlements (2). Les « hors-tenants » ayant la faculté de se faire rayer du rôle de la paroisse où ils possédaient leurs biens sans y avoir leur domicile couraient grand risque de ne rien payer. Dans les pays de taille réelle, la répartition était faite d'après les données d'un « compois », c'est-à-dire d'un cadastre fait d'ailleurs assez grossièrement et qui n'était pas à jour ; quelquefois on y ajoutait un « compois cabaliste » donnant le détail des revenus mobiliers. On y avait donc une base plus sérieuse quoiqu'imparfaite et l'injustice était moins criante. Mais, continuait le rapport des procureurs syndics, il est impossible de rendre son premier caractère à la taille, en Normandie, sans léser les droits du clergé et de la noblesse (1).

Le bureau des impositions fit les mêmes remarques, constatant que le paysan cherchait à paraître pauvre pour payer moins, enviant le sort de l'Angleterre où les impôts,

1. Arch. S.-Inf. C. 2112. Rapp. proc.-syndics.

2. Arch. S.-Inf. C. 2160.

quoique proportionnellement plus considérables paraissaient plus tolérables. Ils étaient seulement de deux sortes : une cote fixe sur la terre et des impôts indirects sur les objets de consommation ou de luxe (1). Ainsi, quoique composée en partie de propriétaires exempts de la taille, l'Assemblée provinciale la dépeignait sous les plus sombres couleurs.

Or, l'Assemblée de Berry avait déjà amélioré la répartition de la taille en adoptant lors de sa quatrième session en 1783 un système de révision partielle. Elle avait décidé de vérifier les produits d'un certain nombre de communautés et de les comparer avec la contribution correspondante. Ce travail exécuté sur vingt-quatre paroisses permettait d'obtenir un taux moyen de l'impôt que l'on généralisait en déchargeant les communautés qui prouvaient que leur cote lui était supérieure. Pour déterminer les revenus fonciers imposables, l'Assemblée du Berry avait tenu compte des biens des taillables et de ceux des privilégiés qui excédaient les limites de leurs franchises en déduisant les frais d'entretien et de culture. Le maximum fixé à la taille d'industrie fut le vingtième des bénéfices connus ; les salariés ne payant que sur les journées de travail excédant celles dont le produit était reconnu comme un minimum d'existence. L'Assemblée de Berry avait également amélioré le système des contraintes (2).

Le rapport des procureurs-syndics à l'Assemblée de Haute-Normandie proposa d'établir un cadastre à l'exemple

1. Arch. S.-Inf. C. 2112, 7 décembre 1787.

2. De Luçay, *loc. cit.*, p. 238 et 239.

du Berry. On choisirait un certain nombre de paroisses dont on évaluerait le rapport de la taille aux revenus, par exemple, quarante paroisses, soit quatre dans chaque département, de qualités de sol différentes. Les communautés payant au delà du taux moyen se feraient décharger, le surplus devant être réparti entre la généralité entière. Peu à peu, l'impôt s'égaliserait (1). Le décret du 17 mars-10 avril 1791 sur l'impôt foncier se rapprochera de ce système. Les assemblées de département : Gisors, Montivilliers, demandèrent aussi la confection d'un cadastre (2).

Thouret réclama également la suppression de la taille d'industrie alléguant l'impossibilité d'appliquer un taux d'imposition à des bases aussi mobiles. Il ajoutait que l'industrie serait suffisamment taxée par la capitation à laquelle on rendrait son caractère primitif d'impôt gradué sur le revenu ; elle était devenue en réalité un simple supplément de la taille (1). Le bureau des impositions s'associa à ce vœu, insistant pour que les produits de l'industrie, dont la valeur est moins facile à déterminer et plus variable et dont dépendent la circulation du numéraire, la valeur des denrées et celle des propriétés foncières mêmes soient moins taxées que la terre (3). Au même moment, les physiocrates ne vantaient-ils pas l'impôt unique sur la terre, prétendant que toute taxe payée par la classe industrielle, dite stérile, retombait définiti-

1. Arch. S.-Inf. C. 2112. Rapp. proc.-syndics.

2. Arch. S.-Inf. C. 2140 ; C. 2160.

3. Arch. S.-Inf. C. 2112, 7 décembre 1787.

vement sur les propriétaires ? Toutes les assemblées de département ne se montrèrent pas favorables à cette réforme. Bien au contraire, l'Assemblée de Gisors réclamait comme un acte de justice l'imposition à la taille d'industrie des commerçants de Lyons-la-Forêt afin d'égaliser leurs charges avec celles des cultivateurs, reconnaissant d'ailleurs qu'il faudrait agir avec circonspection, les fruits de l'industrie étant inconnus et seulement présumés (1). L'Assemblée d'Evreux demandait aussi que subsiste la taille d'industrie et celle de Montivilliers réclamait uniquement un taux différentiel (2). Comme le procureur-syndic et l'Assemblée de Haute-Normandie, le Comité des Contributions de 1790 rejettera « toutes les impositions mixtes qui, portant à la fois sur des objets de nature différente, ne peuvent avoir que des bases incertaines, par leur complication » (3).

Thouret dans son rapport tendant à l'amélioration du régime de la taille proposait trois mesures préliminaires : 1^o l'interdiction de distraire au profit d'une autre paroisse les impositions dues sur les fonds d'une communauté ; 2^o la réglementation des privilèges de la noblesse ; 3^o l'abolition de certains privilèges inférieurs tels que ceux des maîtres de postes, garde-étalons, petits offices (4).

La première réforme réclamée par le procureur-syndic se rapportait au droit — dont nous avons parlé plus haut — pour les hors-tenants de faire transporter leurs imposi-

1. Arch. S.-Inf. C. 2121.

2. Arch. S.-Inf. C. 2138.

3. Renouvin, *loc. cit.*, p. 197.

4. Arch. S.-Inf. C. 2112. Rapp. procur.-syndics.

tionis de la paroisse où ils avaient leur terre à celle où ils étaient domiciliés. Ce changement qui n'était autorisé que dans les pays de taille personnelle avait plusieurs inconvénients : il compliquait les rôles et était une source d'erreur ; les hors-tenants avaient certaines chances de ne rien payer si, dans le pays où ils étaient domiciliés, on ignorait qu'ils étaient propriétaires ; enfin le montant global du rôle de la paroisse où étaient situés leurs fonds n'était pas modifié et par suite les autres contribuables devaient payer leur part d'impôt. Souvent, c'étaient de gros propriétaires qui habitaient les villes ; aussi ces transports d'impositions surchargeaient les habitants des campagnes au profit des contribuables urbains ; de toute façon, cela créait une inégalité flagrante.

Le privilège des deux premiers ordres, « qui ne leur est pas contesté et ne peut l'être », dit le rapporteur. — en matière de taille n'était pas absolu. Non seulement leurs fermiers payaient la taille d'exploitation mais la limite de l'exemption des terres du clergé et de la noblesse avait été fixée par les règlements de 1634, 1664 et 1673 à l'exploitation de trois charrues pour les terres labourables, la même proportion devant être observée d'après leur valeur pour les prés et les bois. C'était un peu vague, et on n'était pas d'accord sur l'interprétation de ces règlements qui étaient appliqués plus ou moins rigoureusement selon les paroisses (1). Il était nécessaire de fixer ce privilège d'une façon invariable. L'Assemblée de Caudebec en Caux proposa les chiffres suivants : 420 ares pour les terres labou-

1. Arch. S.-Inf. C. 2112, 18 décembre 1787.

rables, 60 ares pour les prés et 140 pour les bois ; si un seigneur ou un ecclésiastique possédait à la fois des terres, des prés et des bois, on combinerait les superficies de ces diverses propriétés suivant la proportion indiquée (1).

Cette assemblée priait également la Commission intermédiaire de Haute-Normandie de solliciter du roi qu'il n'accordât plus autant de privilèges en vendant des charges ou concédant des commissions. On comptait quatre mille offices qui exemptaient de la taille en conférant la noblesse à leurs titulaires sans parler des emplois qui entraînaient la même dépense sans anoblir. Les abus étaient devenus si criants que des commissions avaient été chargées de vérifier le bien fondé des privilèges existants et qu'en 1766, le roi les avait limités. L'Assemblée provinciale s'attaqua surtout au privilège des maîtres de poste aux chevaux ; elle décida de faire une enquête pour permettre ultérieurement de demander le remplacement de cette exemption par une rémunération, afin de ne pas léser les droits acquis. Les maîtres de poste ne payaient la taille sur aucune parcellé des biens qu'ils possédaient ; ils étaient cotisés sur les terres qu'ils tenaient à ferme seulement pour l'étendue dépassant cent arpents (2). L'Assemblée envoya le 31 janvier 1788 aux assemblées de département un état à remplir au sujet de l'enquête projetée : « Tout privilège, disait-elle, qui soustrait les contribuables à l'impôt commun est vicieux et nuisible » (3). Les réponses furent presque toutes favorables à la suppression

1. Arch. S.-Inf. C. 2156.

2. Arch. S.-Inf. C. 2112. Rapp. procur.-syndics, 18 déc. 1787.

3. Arch. S.-Inf. C. 2117, 31 janvier 1788.

du privilège ; cependant l'Assemblée de Pont-Audemer en demanda le maintien comme dédommagement des charges et pertes possibles, à condition de le limiter à cent arpents de propriété ou de fermage (1). Tout au contraire, l'Assemblée de Pont-l'Evêque prétendait que les maîtres de poste pouvaient vivre du produit de leur charge (2). En réalité, comme le constate l'assemblée de Neufchâtel, il fallait discerner la valeur de chacun de ces offices ; suivant leur situation, les uns étaient lucratifs, les autres avaient besoin d'encouragements, mais on pouvait toujours remplacer le privilège par une indemnité payée par le Trésor ou par les voyageurs (3). L'Assemblée de Gisors voulait accorder une subvention par adjudication publique : celui qui se contenterait de la somme la moins forte obtiendrait la charge (4). L'Assemblée d'Evreux faisait remarquer à bon droit que le privilège loin d'être proportionnel aux charges et au travail variait suivant les propriétés de l'individu et en demandait le remplacement par une gratification dont le chiffre augmenterait suivant que le maître de poste aurait dix, douze, quinze chevaux ou plus, sans toutefois être proportionnel afin de favoriser les petites charges (5). Thouret avait également proposé la suppression du privilège des garde-étalons ; on fut d'accord pour réclamer non seulement l'abolition de cette exemption d'impôt, mais aussi celle de l'emploi lui-même « abusif et onéreux » et nuisible à la race chevaline (1).

1. Arch. S.-Inf. C. 2147.

2. Arch. S.-Inf. C. 2150.

3. Arch. S.-Inf. C. 2145.

4. Arch. S.-Inf. C. 2140.

5. Arch. S.-Inf. C. 2138.

L'Assemblée de Caudebec demanda la suppression des taxes d'office (1) ; ce système avait été imaginé par Colbert pour remédier à l'arbitraire des collecteurs qui par peur ou par rancune favorisaient ou surchargeaient certains taillables ; il avait par contre l'inconvénient de mettre le contribuable à la discrétion de l'intendant qui pouvait ne pas être impartial.

Le bureau des impositions émit le vœu qu'un abonnement à la taille, à ses accessoires et à la capitation fut sollicité du roi en attendant que ces impôts pussent être diminués (2). Certaines villes avaient obtenu cette faveur ; elles pouvaient alors aménager la répartition de la taille comme elles l'entendaient et la remplacer même par d'autres contributions comme par exemple une taxe sur l'entrée ou la vente au détail des marchandises suivant un tarif approuvé par le roi.

Voilà quelles étaient les réformes réclamées par l'Assemblée de Haute-Normandie ; que fit-elle du moins pour améliorer dans la mesure de ses moyens le régime existant ? Pour l'année 1787, la question ne se posait pas, le département ayant déjà été effectué par les soins de l'intendant.

L'arrêt du Conseil du 8 août 1788 réglait les nouvelles formes de la répartition et de l'assiette de la taille en tenant compte de la suppression des élections opérée par les Edits du 8 mai (3). Un extrait du Brevet général de la taille, impositions accessoires et Capitation, arrêté par le

1. Arch. S.-Inf. C. 2156.

2. Arch. S.-Inf. C. 2112, 12 décembre 1787.

3. Arch. S.-Inf. C. 2123.

Conseil serait adressé annuellement à l'Assemblée ou à sa Commission intermédiaire. Celle-ci devrait effectuer et communiquer au Conseil un projet de répartition entre les départements. Après approbation, cet état serait envoyé en double exemplaire à l'intendant qui le rendrait exécutoire en apposant sur l'un d'eux l'« ordonnance d'attache ». L'autre exemplaire serait retourné à la Commission intermédiaire qui en distribuerait des extraits aux divers Bureaux de département.

Ensuite ceux-ci procéderaient à la troisième opération du département : la répartition entre les villes et municipalités qui devrait être faite dans un délai de deux mois, après avoir consulté le Receveur particulier des Finances. Une expédition serait adressée à l'intendant ; en cas de retard ou de négligence, ce dernier et ses subdélégués procéderaient eux-mêmes à la répartition. Les Bureaux intermédiaires communiqueraient ensuite à chaque municipalité le mandement le concernant.

Enfin, dernière phase de la répartition : le mandement entre les contribuables serait, dans les pays de taille personnelle, effectué par les membres taillables de la municipalité assistés de trois adjoints taillables nommés par le « général » de la paroisse. Le rôle de la taille ainsi établi devait être dressé avant le 15 octobre, l'intendant le rendant alors exécutoire après vérification par le Bureau de département et la Commission intermédiaire. Ainsi, on doit remarquer que les curés et autres privilégiés non taillables ne pouvaient assister à la dernière répartition même s'ils étaient membres de la municipalité.

L'Assemblée d'Evreux demanda que la Commission inter-

médiaire s'adjoignit un député de chaque département lors de la répartition de l'impôt entre les dix départements et de même que les Bureaux de département se complétassent par un représentant de chaque arrondissement lorsque serait effectuée la répartition entre les paroisses (1). Celle de Montivilliers émit le vœu qu'un troisième exemplaire du rôle de la taille fut conservé dans les archives des assemblées du département afin de faciliter les recherches et d'éviter des voyages à Rouen (2).

Par suite du nouveau régime, les actions appelées « abus de rôles » données contre les collecteurs étaient supprimées. Afin de diminuer encore le nombre des procès, l'assemblée de Rouen voulait obliger les contribuables qui se proposaient d'intenter une action à soumettre leur différend à la municipalité pour une tentative de conciliation. On supprimerait ainsi la majeure partie des procès et si l'arbitrage de la municipalité ne donnait aucun résultat, on aurait du moins facilité l'enquête (3).

En somme, l'arrêt du 8 août confiait à l'Assemblée provinciale le travail qui était effectué auparavant à la fois par l'intendant et les trésoriers de France et remplaçait les bureaux d'élections par les assemblées de département. Pour la quatrième répartition, on ne laissait aux collecteurs que leur rôle primitif : celui de percevoir l'impôt ; le département entre les taillables était attribué comme aux autres échelons aux élus du pays. Ainsi, la généralité, le département et la paroisse participaient par leurs représen-

1. Arch. S.-Inf. C. 2138.

2. Arch. S.-Inf. C. 2160.

3. Arch. S.-Inf. C. 2185.

tants aux diverses opérations de la répartition et pouvaient espérer une amélioration.

Au début, tout se passa normalement. Le 23 août 1788, la Commission intermédiaire avait reçu l'extrait du Brevet général de la taille, accessoires et capitation pour la généralité ; elle demandait aux Bureaux de département de se préparer à commencer leur travail dès qu'ils recevraient d'elle l'extrait du rôle les concernant puisqu'en cas de retard la répartition leur serait enlevée pour être attribuée à l'intendant (1). Trois jours après, elle adressait au Contrôleur général le projet de département (2). Premier incident vite résolu : les Bureaux des Finances avaient été supprimés par le coup d'Etat judiciaire de mai et les présidiaux qui devaient les remplacer n'avaient pas encore été formés ; aussi, les rôles et pièces nécessaires au département de l'impôt qui auparavant étaient déposés dans les greffes des élections étaient-ils pour le moment sous scellés ; mais les subdélégués reçurent le pouvoir de lever les scellés (3). De même que les Elus opéraient leur répartition d'après le résultat des chevauchées qu'ils faisaient à travers les paroisses, on recommandait aux Bureaux de département de tenir compte dans leur travail de l'état des récoltes des communautés. C'est à eux et non aux assemblées que fut confiée cette répartition en 1788, les assemblées devant se réunir seulement à la fin d'octobre et étant, écrivait la Commission intermédiaire, trop nombreuses pour s'occuper utilement de ce travail (4). Néanmoins, si les opéra-

1. Arch. S.-Inf. C. 2117, 28 août 1788.

2. Arch. S. Inf. C. 2117, 26 août 1788.

3. Arch. S. Inf. C. 2117, 28 août 1788.

4. Arch. S.-Inf. C. 2117, 11 sept. 1788.

tions n'étaient par terminées lors de la convocation des assemblées, celles-ci devraient les achever puisque les fonctions des Bureaux intermédiaires cesseraient dès ce moment (1).

Si la Commission de Haute-Normandie désirait sincèrement des améliorations, elle recommandait cependant au Bureau d'Evreux de ne changer de méthode que prudemment, tout en recherchant les meilleurs modes de répartition (2). Les procureurs-syndics d'Evreux avouèrent d'ailleurs dans leur rapport à l'assemblée qu'ils avaient suivi les anciennes bases, le temps leur ayant manqué pour faire une répartition plus équitable (3).

La Commission intermédiaire protesta contre un projet de lettres patentes qui aurait remplacé la taille de certains contribuables de Louviers par des droits sur la consommation de la boucherie, des boissons, des bois et des soies, alléguant que ce serait un privilège injuste et qui ne profiterait pas également à tous les contribuables (4).

En même temps qu'étaient indiquées aux Assemblées provinciales les nouvelles règles de la répartition de l'impôt, le 8 août 1788, un autre arrêt du Conseil suspendait jusqu'au 1^{er} mai 1789, date de la convocation des Etats Généraux, l'établissement de la Cour plénière ; on put prévoir dès lors une nouvelle activité de la part des Parlements silencieux et exilés depuis le mois de mai. L'Assemblée de Haute-Normandie n'avait pas oublié les termes restrictifs

1. Arch. S.-Inf. C. 2117, 9 oct. 1788.

2. Arch. S.-Inf. C. 2117, 20 nov. 1788.

3. Arch. S.-Inf. C. 2138.

4. Arch. S.-Inf. C. 2117, 3 juillet 1788.

de l'enregistrement des édits qui l'avaient créée et craignait à juste titre que tout son travail ne fût bientôt compromis par l'hostilité parlementaire, pensant que les Cours souverainessaisiraient la première occasion de venger leur amour-propre humilié du fait qu'elles avaient été tenues à l'écart de ces dernières réformes.

A plusieurs reprises, afin de prévenir le conflit, la Commission intermédiaire écrivit à Necker pour le prier de présenter « pour plus de sûreté » à l'enregistrement l'arrêt du 8 août (1). Le Directeur général des Finances fit la sourde oreille. Bien plus, le 23 octobre parut la Déclaration ordonnant que la réunion des États Généraux aurait lieu dès le mois de janvier 1789 et enjoignant aux officiers des Cours de reprendre l'exercice de leurs fonctions. Le roi ne renonçait pas à la réforme de la justice, disait-on, mais attendait les États. Ainsi, le Gouvernement n'avait même plus la force de lutter quelques mois encore contre les Cours souveraines et capitulait. La Commission de Haute-Normandie reprit ses démarches plus pressantes auprès de Necker. Le 3 octobre, elle lui demandait de chercher un moyen de conciliation, proposant d'informer la Cour des Aides que la nouvelle façon d'agir n'était que provisoire et que, s'il était impossible de changer ce qui avait été déjà fait pour les impositions de 1789, par contre, on s'entendrait dorénavant avec elle pour établir des formes définitives (2).

Comme suite au rétablissement des Bureaux des Finances, un arrêt du Conseil du 4 octobre, tout en conservant

1. Arch. S.-Inf. 2117, 11 sept. 1788 etc.

2. Arch. S.-inf. C. 2117, 3 oct. 1788.

les principes de l'arrêt du 8 août, modifiait quelques points de procédure pour essayer de satisfaire l'orgueil des officiers des Cours. Comme autrefois, les extraits du Brevet général seraient adressés aux Bureaux des Finances pour être déposés à leur greffe. Les commissions expédiées pour l'année 1789 d'après la répartition proposée par la Commission intermédiaire auraient leur plein effet, mais les doubles resteraient au greffe des Bureaux des Finances au lieu d'être dans les Archives de l'Intendance ; de même le deuxième exemplaire de la répartition faite par les Bureaux du département serait remis aux Bureaux des Elections (1). La Commission intermédiaire pensa que les Cours ne se contenteraient pas de ces mesures et refuseraient à se désintéresser du département de 1789.

Le 8 octobre, le jour même où, triomphant, le Parlement de Normandie rentrait à Rouen, pour la quatrième fois elle suppliait Necker de faire enregistrer par les Cours souveraines l'arrêt concernant les nouvelles formes de département de l'impôt, persuadé de l'opposition des Cours qui anéantiront, écrivait-elle, tout ce qui a été fait bien que l'on fût déjà en retard. Elle énumérait les raisons de l'opposition des Officiers des Cours : le Bureau des Finances n'a point été consulté pour la répartition du Brevet général entre les Elections, le Trésorier de France et les juges des élections n'ont pas assisté au département entre les paroisses, le droit de faire l'assiette est transporté des collecteurs aux municipalités, le pouvoir de rendre les rôles exécutoires appartient à l'intendant à l'exclusion des

1. Arch. S.-Inf. C. 2153.

Elections et de la Cour des Aides (1). Peut-être aurait-elle pu alléguer aussi les ressentiments des magistrats envers Thouret qu'on accusait d'avoir inspiré les Edits du 8 mai et l'idée de la Cour plénière.

Les appréhensions de la Commission de Haute-Normandie étaient si bien fondées que le premier acte de la Cour des Aides fut l'ouverture des hostilités. Le 10 octobre, en enregistrant l'Edit qui la rétablissait dans ses fonctions, après avoir appelé ses protestations des 5, 7 et 8 mai émises lors du coup d'Etat judiciaire, elle considérait comme nul tout ce qui avait été fait au point de vue fiscal pendant sa suspension, décidant qu'« aucuns arrêts du Conseil rendus depuis le 8 mai dernier, en matière d'impôts, ne pourront être exécutés, sans être préalablement revêtus de Lettres patentes, dûment registrées à la Cour et que tous actes qui auraient pu être faits en exécution d'iceux soient nuls et de nul effet ; en conséquence, la Cour fait très expresses défenses à tous préposés, soit à la répartition, soit au recouvrement de tout impôt, d'avoir aucun égard auxdits arrêts non enregistrés et notamment à celui du 8 août dernier, portant règlement pour les Assemblées provinciales, de département et municipales, sur les formes de la répartition et assiette de la taille, capitation et autres impositions... ». Elle terminait ses doléances en réclamant le rétablissement des Etats de Normandie (2).

Quelques jours après, la Commission intermédiaire se plaignait amèrement des termes de cet arrêt à Necker de

1. Arch. S.-Inf. C. 2117, 8 oct. 1788.

2. Arch. S.-Inf. C. 2122.

qui elle venait de recevoir pourtant l'assurance que le Gouvernement s'appliquerait à lui conserver ses attributions tout en maintenant l'accord avec les tribunaux. « Tout est annulé et doit être recommencé, écrivait-elle ; les municipalités seront découragées, n'osant lutter contre les tribunaux et craignant d'être abandonnées par le Gouvernement (1). » De fait, les assemblées subordonnées commencèrent aussi à s'inquiéter, d'autant plus que le travail était déjà assez avancé et risquait d'être inutile. Le Bureau intermédiaire de Neuchâtel écrivait le 31 octobre que tout était prêt pour le département fixé au 15 novembre, mais, ajoutait-il : « Nous sommes menacés de troubles à ce sujet; vous avez vu l'enregistrement fait par la Cour des Aides de Normandie de la déclaration du Roy. Cette Cour tient à cet enregistrement et nous savons, Messieurs, que le procureur du Roy de l'élection de Neuchâtel a adressé aux communautés de cette élection une lettre circulaire portant ordre... de ne faire l'assiette de la taille qu'en vertu de mandements signés de M. l'Intendant et des Elus... l'ordre dont nous avons l'honneur de vous parler va produire le plus mauvais effet, il est bien propre à inquiéter les communautés, à décourager les assemblées municipales et à empêcher l'assiette et la levée de l'impôt (2). »

Trois jours auparavant avaient déjà été rendus aux officiers des élections la vérification des rôles de la taille et le pouvoir de les rendre exécutoires ainsi que le jugement des contestations relatives au département (3). La

1. Arch. S.-Inf. C. 2117, 16 oct. 1788.

2. Arch. S.-Inf. C. 2145.

3. Jourdan, Isambert et Decrusy. *Recueil des anciennes lois françaises*. 28 oct. 1788.

répartition elle-même restait encore du ressort de l'Assemblée provinciale et des assemblées subordonnées, mais pas pour longtemps. Le conflit entre les Cours et la Commission intermédiaire menaçait d'empêcher le recouvrement de l'impôt ; encore une fois le Gouvernement céda et pour mettre fin à cette anarchie rendit provisoirement la répartition aux intendants. Faisant part de cette décision aux Bureaux intermédiaires, la Commission de Haute-Normandie leur recommandait de fournir à l'intendant tous renseignements utiles et de ne pas se décourager par ce qu'avait de déprimant une telle situation (1).

Ainsi tous ces projets de réforme, ces espoirs d'une meilleure répartition étaient réduits à néant par l'opposition systématique, la résistance opiniâtre et orgueilleuse de la Cour des Aides.

L'année suivante, les instructions sur les opérations du département de 1790 s'inspiraient de l'ancienne procédure de la Déclaration de 1643, mais laissaient y participer les Bureaux intermédiaires : les commissions envoyées à l'intendant seraient remises par lui aux officiers des Bureaux des Finances pour être enregistrées et recevoir l'ordonnance d'attache. Le Bureau des Finances déléguerait un de ses membres pour assister le Bureau de département et les officiers des élections dans la procédure de la répartition (2).

La capitation avait été établie en 1695 comme un impôt gradué sur le revenu. Créée d'une façon trop sim-

1. Arch. S.-Inf., C. 2117, 49 nov. 1788.

2. Arch. S.-Inf., C. 2123.

pliste, elle ne tenait pas compte des facultés réelles des contribuables. Aussi après sa suppression momentanée en 1698, était-elle devenue tout naturellement un supplément de la taille. Le roi assignait en outre des contingents spéciaux aux nobles, aux Cours souveraines, aux Communautés d'arts et métiers, aux villes; ces sommes étaient réparties d'une façon assez arbitraire mais étaient plus légères et mieux supportées que la capitation roturière.

Dans leur rapport à l'Assemblée, les procureurs-syndics émirent le vœu que soit rendu à la capitation son caractère primitif tenant compte de la fortune des contribuables comme en Berry, en Haute-Guyenne, à Paris (1). Le bureau des impositions s'y associa, demandant la séparation de la taille et de la capitation et proposant l'établissement à l'exemple de la Haute-Guyenne d'un rôle de capitation à colonnes (2). On inscrirait ensemble le nom de tous les contribuables ayant payé la même cote en 1787; ainsi les inégalités les plus flagrantes apparaîtraient et pourraient être supprimées; faible amélioration! Le bureau sollicitait également un abonnement à la capitation en même temps qu'à la taille (3), ce qui était courant dans les pays d'Etats. Le roi avait essayé d'en obtenir dès la création de cet impôt, sauf à le supprimer lorsque la situation s'améliorait. Cette mesure était favorable aux contribuables; la Bretagne gagnait ainsi, d'après Necker, 1.000.000 de livres sur la capitation. L'assemblée de Caudebec réclama aussi l'abonnement.

1. Arch. S.-Inf., C. 2112. Rapp. procur. syndic.

2. Arch. S.-Inf., C. 2112, 7 dec. 1787.

3. Arch. S.-Inf., C. 2112, 12 déc. 1787.

Un sieur De Crombeck demanda en sa faveur la création d'un poste de contrôleur de capitation pour la ville de Rouen afin de remédier aux injustices et à l'arbitraire. L'Assemblée provinciale accueillit mal cette requête, ne prêtant à cet individu que le désir de toucher des émoluments. De fait, une telle prétention de la part d'un particulier nous paraît bien hardie. Néanmoins, elle la transmit au Bureau du département de Rouen pour avoir son avis ajoutant qu'il lui répugnait de livrer ainsi « la fortune particulière à l'inquisition. » (1) Le Bureau intermédiaire exprima la même opinion et protesta contre les allégations de De Crombeck relatives à la mauvaise répartition de la capitation à Rouen. La ville étant très commerçante payait surtout cet impôt par l'intermédiaire des Communautés d'arts et métiers ; la répartition en était dès lors faite par les gardes et conseils de ces Communautés qui étaient bien placés pour connaître la situation de fortune de leurs confrères et qui étaient protégés contre toute tentation d'injustices par le fait que, se renouvelant à époques fixes, ils étaient exposés à voir plus tard leur cote fixée par ceux qu'ils taxaient actuellement. Quant à la capitation des autres habitants de la ville, De Crombeck serait-il plus justifié pour l'établir que les officiers du Bureau de la ville ? (2)

L'Assemblée provinciale n'eut guère à s'occuper du département pour l'année 1788 ; il était trop tard ; elle se borna à un travail d'expédition ; elle visait les rôles préparés par les Bureaux intermédiaires et les adres-

1. Arch. Seine-Inf., C. 2117, 3 avril 1788.

2. Arch. Seine-Inf., C. 2197.

sait à l'intendant. Cependant elle chercha déjà à remédier aux imperfections. Le 10 avril 1788, elle pria le Bureau du département de Rouen de collaborer avec les centeniers de la ville chargés d'établir le rôle de la capitation bourgeoise. Les erreurs étaient très nombreuses par suite d'omissions et de doubles emplois ; le produit s'en élevait à peine, après rectification, à 14.000 Livres au lieu de 32.000. Plus tard, elle apporterait, si l'expérience en montrait l'utilité, des réformes plus radicales telles que la modification de la forme du rôle (1). Le résultat obtenu ne fut guère satisfaisant ; les erreurs étaient si nombreuses qu'une très petite partie des cotes put être rectifiée (2) ; un changement complet dans les méthodes parut nécessaire mais ne pouvait être essayé que plus tard. Elle pressa les officiers municipaux de fournir leur travail qui n'était pas établi en temps voulu. Tout retard apportait un préjudice non seulement au recouvrement de cet impôt mais aussi à celui de l'imposition en rachat de corvée qui était étroitement rattachée à la capitation.

L'arrêt du 8 août 1788 réglait les formes de la répartition et de l'assiette de la capitation en même temps que celles de la taille. La capitation roturière était établie de la même façon (3). Il devait en être dressé, disaient les mandements, trois exemplaires, un destiné à recevoir le visa de la Commission intermédiaire et à être rendu exécutoire par l'intendant, un autre pour les archives du Bureau intermédiaire et un troisième pour celles de l'In-

1. Arch. S.-Inf., C. 2195.

2. Arch. S.-Inf., C. 2185.

3. Arch. S.-Inf., C. 2123.

tendance. N'étaient point compris dans ces rôles les ecclésiastiques qui payaient à la place un don gratuit, les officiers des juridictions royales, les nobles, les employés de la Ferme Générale et de diverses administrations inscrites sur des rôles particuliers. Les invalides retirés avec pension ou récompense militaire étaient affranchis de l'impôt à moins qu'ils n'exploitassent leurs biens propres ou ceux d'autrui à ferme (Déclaration du 11 septembre 1786). Les étrangers, non propriétaires de biens en France, et n'exerçant pas de commerce étaient exempts, mais non leurs domestiques, même étrangers (Déclaration du 2 août 1767). Les enfants mineurs étaient assujettis à l'impôt s'ils étaient en possession de l'héritage de leurs parents. Enfin, les valets et servantes, même ceux des privilégiés et des officiers de justice étaient inscrits sur les rôles de la capitation roturière, leurs maîtres étant tenus de payer pour eux sauf à se faire rembourser sur leurs gages (1).

Le rôle de la capitation des nobles et privilégiés était fait par le Bureau intermédiaire et rendu exécutoire par l'intendant. Il s'élevait pour l'année 1789 à 58.941 livres pour les nobles et à 2.865 livres pour les autres privilégiés (2).

La capitation des officiers honoraires, des veuves et des officiers sans gages des Cours souveraines était de 21.800 l. soit 13.729 pour le Parlement de Normandie et 8.071 l. pour la Cour des Comptes, Aides et Finances. Les membres en activité payaient l'impôt au moyen d'une retenue sur leur traitement (2).

1. Arch. S.-Inf., C. 2195.

2. Arch. S.-Inf., C. 2129.

Le rôle des officiers de justice comprenait les lieutenants criminels, les lieutenants généraux civils, les lieutenants de police, les avocats du Roi taxés à 180 livres, des conseillers cotisés à 144 livres et une multitude d'autres officiers de Cours inférieures et de tribunaux d'exception payant un taux plus bas (bailliage, procureurs, sergents royaux, amirauté, élection, grenier à sel, dépôt des sels, maîtrise particulière, vicomté de l'eau, juridiction des consuls, huissiers au Châtelet, chancellerie, greffiers gardeminutes, commis audienciers...). Au total : 36.735 l. (1).

Enfin, les employés des Domaines, de la Ferme générale, du bureau et des manufactures de tabac, du bureau d'entrée et de la romaine de sortie, du grenier à sel, du lieu de santé, des aides, des droits réunis, payaient 18.151 livres (4). Leur capitation avait été fixée en tenant compte de leur traitement et des charges de leur emploi par les lettres de l'abbé Terray en 1772 et d'Ormesson en 1776 à l'intendant De Crosne (2).

En plus de ces rôles généraux étaient dressés divers rôles supplémentaires contenant les omissions ou rectifiant des erreurs.

Il y avait pour la ville de Rouen deux espèces de capitation roturière : celle des Communautés d'arts et métiers répartis par leurs syndics et adjoints et celle des bourgeois qui n'étaient rattachés à aucune corporation ou qui y avaient renoncé et dont le rôle était dressé par les officiers municipaux aidés des centeniers (3).

1. Arch. S. Inf., C. 2129.

2. Arch. S.-Inf., C. 2960.

3. Arch. S.-Inf., C. 2195.

Nombreuses furent les contestations des Communautés relatives à la capitation et dans lesquelles la Commission intermédiaire eut à intervenir. Souvent il y avait double emploi : ainsi un certain Fleury d'Harcourt était inscrit à la fois sur le rôle de la capitation de la maison du Roi et sur celui de la Communauté des merciers ; on le raya de ce dernier, mais la corporation prétendit être déchargée des soixante livres correspondantes ; elle fut déboutée de sa demande, le total du rôle étant en principe immuable et, en sens inverse, ne subissant pas d'augmentation lors de l'admission de nouveaux maîtres. La même corporation des merciers demanda une modération parce que certains de ses membres étaient exempts de la capitation en qualité de Consul ou Chancelier du Consulat de sa Majesté Impériale, simples titres honorifiques. Pour la même raison que précédemment, elle n'obtint pas gain de cause ; on lui fit observer que c'était plutôt la Communauté qui était imposée que les commerçants eux-mêmes ; on lui refusa également la permission d'établir ses rôles suivant sa tradition particulière, l'uniformité étant préférable (1). Cette règle qui ne proportionnait pas l'impôt au nombre des Communautés aboutissait parfois à des résultats iniques. Ainsi la communauté des Ecrivains de Rouen comprenait avant sa suppression momentanée 45 maîtres et payait 200 livres. Pour l'année 1789, elle était taxée à 240 livres par suite de l'augmentation générale de l'impôt, sans compter 140 livres de droit de visite, et n'avait plus 35 maîtres (2). Il est vrai que dans ces cas

1. Arch. S.-Inf., C. 2191.

2. Arch. S.-Inf., C. 2195.

exceptionnels, la Commission intermédiaire restait libre d'accorder une modération d'impôts sur les fonds destinés à cette fin. Des erreurs provenaient aussi de ce que des corporations n'avaient pas été rétablies après leur suppression, comme celle des brasseurs de bière (1).

Ce furent pour la capitation les mêmes déboires que pour la taille : démarches répétées et inutiles de la Commission intermédiaire auprès de Necker, hostilité et triomphe des Cours souveraines. Cependant la compétence ne lui fut pas retirée, car la répartition de la capitation n'exigeait pas le concours des Elections.

Les Vingtîèmes constituaient la contribution la mieux établie à la fin de l'ancien régime. Créés en 1710, modifiés plusieurs fois ensuite, ils peuvent être comparés, sous leurs formes diverses : vingtîèmes des biens fonds, vingtîèmes mobiliers, vingtîèmes des droits et offices, vingtîèmes d'industrie, à nos impôts cédulaires modernes. Mais si leur conception constituait un progrès appréciable au point de vue de la justice et de l'égalité fiscales, ils étaient trop compliqués pour que leur application par une administration rudimentaire donnât de bons résultats. Les nouveaux fonctionnaires : directeurs et contrôleurs des vingtîèmes se montrèrent insuffisants. On en vint à taxer surtout encore la terre dont la valeur était mieux connue malgré l'absence d'un cadastre. Aussi le Bureau d'Andely prétendait-il que les vingtîèmes étaient, comme la taille, inégalement répartis et pesaient surtout sur les pauvres (2). Enfin, les privilégiés étaient les adversaires

1. Arch. S.-Inf., C. 2960.

2. Arch. S.-Inf., C. 2121.

des nouveaux impôts auxquels ils étaient assujettis, bien que dans une faible mesure.

Les notables de 1787 avaient adopté le projet de Calonne remplaçant les vingtièmes par une imposition territoriale ; le 6 août 1787 parut l'Edit supprimant les deux vingtièmes perçus alors ainsi que les quatre sous par livres du second vingtième et créant à dater du 1^{er} août le nouvel impôt fixé à 80 millions ; les assemblées provinciales devaient être chargées de la répartition. Le Parlement se refusa énergiquement à enregistrer cet édit qui fut révoqué en septembre. En octobre 1787, on prorogea le deuxième vingtième qui n'était perçu que temporairement en l'étendant ainsi que le premier à tous les biens fonds sans exception, y compris les domaines de la Couronne, les apanages des princes et les biens des établissements hospitaliers. Le Parlement de Paris accepta pour rentrer en grâce, mais celui de Rouen protesta (séances du 20 décembre 1787, 5 février et 4 mars 1788).

Ce ne devait pas être une tâche facile pour l'Assemblée provinciale que l'aménagement d'un impôt qui avait jusqu'alors soulevé tant de passions. La question importante qui se posa d'abord fut celle de l'abonnement. Le roi avait déjà, comme pour la capitation, essayé d'en obtenir des pays d'Etats ; généralement, les contribuables y gagnaient ; ainsi, d'après Necker, ils avaient en Bretagne, grâce à l'abonnement, un bénéfice de 3.300.000 livres sur les vingtièmes. La province avait l'avantage d'aménager l'impôt elle-même ; le Gouvernement pouvait de son côté compter sur une somme fixe et la percevoir plus tôt.

En novembre 1787, les assemblées provinciales furent

invitées à conclure un abonnement ; la généralité de Rouen était taxée à 4.613.000 livres dont 795.000 à la charge du clergé, somme bien supérieure à celle qui était obtenue d'ordinaire (1). Or, un arrêt du Parlement de Normandie du 27 juillet 1782 avait décidé que dorénavant les cotes des contribuables ne pourraient plus être augmentées sous quelque prétexte que ce fut. Cet arrêt était rendu après un relèvement du taux des revenus consécutif à des révisions partielles qui avaient fait apparaître des évaluations trop faibles. Dans son rapport à l'Assemblée le 22 novembre 1787, le bureau des impositions se retrancha derrière cette décision pour refuser l'abonnement : d'une part, on ne pouvait consentir une élévation d'impôt ; d'autre part, les contribuables étaient maintenant, pensait-il, depuis cet arrêt du Parlement, à l'abri de toute modification et vérification ; l'abonnement était donc inutile (2). Le Gouvernement insista, mais à la clôture de la session, aucune décision n'avait été prise. L'Assemblée arrêta le 19 décembre que la question serait examinée plus tard : « L'Assemblée considérant l'importance des objets essentiellement intéressants à la Généralité, dont elle a été forcée d'abandonner la suite par les obstacles qui se sont opposés à leur négociation pendant la durée des séances... a arrêté... de se rassembler... aussitôt que le changement des circonstances lui permettra de s'occuper avec efficacité des propositions du Gouvernement (3) ». Les assemblées de Caen et d'Alençon avaient accepté l'abonnement et avaient

1. Arch. S. Inf. C. 2110.

2. Arch. S. Inf. C. 2112, 22 nov. 1787.

3. Arch. S. Inf. C. 2112, 19 déc. 1787.

encouru aussitôt la colère du Parlement de Normandie.

Ce dernier avait refusé d'enregistrer l'invitation du Gouvernement à conclure un abonnement jusqu'au 11 avril 1788 où, poussé par le chancelier Lamoignon, il le fit avec les réserves d'usage.

La Commission intermédiaire, envoyant au Contrôleur général l'arrêté de l'Assemblée du 19 décembre, demandait qu'on lui donnât tous les éclaircissements nécessaires pour préparer son rapport sur l'abonnement trois semaines avant la réunion de l'Assemblée à cette fin (1). « Il s'agit, écrivait-elle au Bureau intermédiaire de Gisors, de former le contrat public entre le roi et la généralité (2). »

Alors vint le coup d'Etat judiciaire du 8 mai et le renvoi des Parlements. Le Gouvernement ayant les mains libres, tenant à la conclusion rapide de l'abonnement, se passa du consentement des assemblées récalcitrantes, et, le 31 mai parut un arrêt du Conseil rendant l'abonnement obligatoire. Le préambule disait que le roi, n'ayant pu obtenir satisfaction sur l'imposition territoriale qui avait sa préférence, se résignait à conserver les vingtièmes malgré leurs inconvénients et notamment celui, commun à tous les impôts de quotité, de mal s'adapter aux besoins de l'Etat. Les rôles des six derniers mois de 1788 seraient conformes à ceux des six premiers, sans augmentation ; dressés sous les ordres des intendants, ils seraient vérifiés et rendus exécutoires par ceux-ci.

Les minutes des rôles seraient communiquées aux commissions intermédiaires des assemblées qui n'avaient pas

1. Arch. Seine-Inf. C. 2117, 24 avril 1788.

2. Arch. Seine-Inf. C. 2117, 26 sep. 1788.

encore conclu l'abonnement afin qu'elles fissent provisoirement pour 1789 une répartition semblable en ajoutant l'impôt sur les revenus qui en avaient été précédemment exempts. Les Assemblées provinciales seraient alors obligées de présenter leurs offres ; après approbation du roi, l'augmentation en résultant serait répartie par les commissions intermédiaires au marc la livre des cotisations déjà établies (1).

Grand fut l'embarras de la Commission de Haute-Normandie en présence de cet arrêt. Obéir, c'était inévitablement attirer les foudres du Parlement avec lequel les hostilités n'étaient pas encore déclarées. Elle essaya de temporiser ; le 24 juillet, elle exprima au contrôleur général ses remerciements pour la remise de toute augmentation en 1788, pour la compétence qui lui était attribuée dans la confection des rôles pour 1789. Elle était prête à les établir de suite pour hâter le travail, mais s'alarmait à l'idée de les remettre à l'intendant avant le 1^{er} novembre, à une époque où l'abonnement ne pourrait pas encore être conclu. En montrant ainsi d'avance les ressources réelles des propriétaires, elle apparaîtrait comme un inquisiteur et un délateur trahissant les intérêts de la province et s'aliénerait ainsi la confiance du public et celle de l'Assemblée provinciale (2). Evasif, Lambert répondit le 1^{er} août que le roi ferait connaître ses instructions avant la remise des états à l'intendant.

La Commission se soumit de mauvaise grâce et accepta de se mettre en rapport avec le directeur des vingtièmes,

1. Arch. Seine-Inf. C. 2153.

2. Arch. S. Inf. C. 2117, 24 juillet 1788.

collaboration difficile entre deux administrations ennemies. Le directeur des vingtièmes, Moreau, refusait de communiquer les renseignements nécessaires (1). Méfiants, les contribuables n'étaient d'aucun secours. La Commission se plaignit également à Necker de ce que les syndics paroissiaux ne voulaient pas lui transmettre les rôles des paroisses (2) (les syndics paroissiaux qu'il ne faut pas confondre avec les syndics municipaux n'étaient pas subordonnés à l'Assemblée provinciale ; ils étaient nommés par l'intendant). Le ministre donna ordre à l'intendant de les y obliger.

Elle insista pour que soit présenté à l'enregistrement l'édit du 31 mai, mais en vain. C'est alors que les Cours souveraines reprirent leurs fonctions ; le 10 octobre, la Cour des Comptes rendait son fameux arrêt considérant comme nul tout ce qui avait été fait en matière fiscale durant son absence. Comme pour la taille, comme pour la capitation, tout le travail effectué devenait inutile.

Necker décida que le taux de l'impôt ne serait pas changé pour le moment en raison de la convocation proche des Etats Généraux, puis que l'établissement des rôles serait continué par le directeur des vingtièmes (18 octobre) La Commission de Haute-Normandie protesta, montrant au ministre le double travail, les dépenses inutiles, la perte de temps, se plaignant de ne pouvoir ainsi exercer aucune surveillance, le directeur n'étant point sous ses ordres (3). Mais le Directeur général des

1. Arch. S. Inf. C. 2117, 11 sep. 1788.

2. Arch. S. Inf. 2117, 9 oct. 1788.

3. Arch. S. Inf. C. 2117, 30 oct. 1788.

finances abandonnait les assemblées provinciales et ne répondait pas. Le 17 novembre, la Commission réitéra ses plaintes, alléguant la grande importance qu'elle attachait à la confection des rôles, l'intention qu'avait l'Assemblée d'accorder l'abonnement ultérieurement ; peut-être était-elle seule à réclamer, parce que seule elle pensait apporter des propositions intéressantes (1). Elle demandait sur quels fonds il fallait payer les dépenses de loyer, fournitures et salaires déjà faites, insistant pour régler cela rapidement afin de ne pas augmenter le découragement et la méfiance. Le 12 décembre, elle confirmait sa lettre et ce n'est que le 15 janvier 1789 que Necker consentit à répondre et à autoriser le remboursement de 6. 857 l. 10, montant des dépenses faites en vain par le bureau formé en exécution de l'arrêt du 31 mai (2).

Une autre question dont fut saisie l'Assemblée provinciale fut la suppression des vingtièmes d'industrie. Cette cédula ne frappait pas les bénéfices de l'exploitation agricole, les salaires des ouvriers, certaines industries pourtant importantes, telles que les mines, les forges et les moulins qui présentaient une assiette foncière. Aussi était-elle d'un très faible rendement dans les campagnes où on la supprima complètement en 1784 ainsi que dans les petits bourgs. Mais les villes de peu d'importance demandèrent la même exemption. Gisors se plaignit d'être la seule ville de son département assujettie aux vingtièmes d'industrie : soit 367 l. 9 réparties entre 149 contri-

1. Arch. S. Inf. 2117, 17 nov. 1788.

2. Arch. S. Inf. C. 2127.

buables (1). De plus, on n'avait pas trouvé d'indice capable de les asseoir équitablement. « Ayant été supprimés dans les campagnes à cause de l'arbitraire, écrivaient les procureurs syndics d'Evreux, le même motif fait désirer que cette suppression ait également lieu dans les villes (2). » Cette imposition devrait tout au moins être répartie, continuaient-ils, par ceux qui sont chargés des autres impôts et qui connaissent mieux par là même les facultés des contribuables. L'Assemblée de Haute-Normandie, absorbée par la question de l'abonnement ne se prononça pas sur les vingtièmes d'industrie.

Le recouvrement des vingtièmes était du ressort des syndics paroissiaux. Le 4 novembre 1788, Necker avait annoncé que les collecteurs des tailles en seraient chargés ; la Commission intermédiaire prétendit que ceux-ci pourraient s'y refuser (3). De fait, les syndics paroissiaux continuèrent à s'en occuper, à l'exclusion des syndics municipaux.

Le jugement des requêtes de toute nature au sujet des vingtièmes fut attribué à la Commission intermédiaire par une circulaire du Directeur général des Finances du 3 décembre 1788 (4).

Voici un tableau indiquant le montant de la taille, de la capitation et des vingtièmes pour l'année 1787, d'après le rapport des procureurs-syndics à l'Assemblée provinciale (5) :

1. Arch. S. Inf. C. 2121-2140.

2. Arch. S. Inf. C. 2124.

3. Arch. S. Inf. C. 2117, 13 nov. 1788.

4. Arch. S.-Inf. C. 2113, 8 janv. 1789.

5. Arch. S.-Inf., C. 2112. Rapp. proc. syndics.

Taille :		
1 ^{er} Brevet (Prin-		
pal).....	2.671.939 l. 8 s.	
2 ^e Brevet (acces-		
soires).....	1.595.051 l. 17 s. 6 d.	
		4.266.991 l. 5 s. 6 d.
Capitation tailla-		
ble.....	1.715.592 l.	
Capitation non		
taillable.....	356.634 l. 4 s. 8 d.	
		2.072.226 l. 4 s. 8 d.
Vingtièmes :		
Biens fonds et im-		
meubles.....	2.912.524 l. 12 s. 9 d.	
Industrie.....	95.034 l. 7 s. 10 d.	
Offices et droits..	67.337 l. 17 s. 7 d.	
		3.074.896 l. 18 s. 2 d.
		9.414.114 l. 8 s. 4 d.
A déduire : frais de recouvrement, décharges,		
remises et modérations.....	457.696 l. 10 d.	
		8.956.418 l. 7 s. 6 d.

Le quatrième impôt direct était l'imposition en rachat de corvée. Tout nouvellement créé, il aurait offert à l'Assemblée provinciale un champ d'expériences entièrement neuf, s'il n'avait été rattaché étroitement aux autres contributions. C'est en 1776 qu'il fut substitué à la corvée en nature et annexé aux vingtièmes. Ainsi les privilégiés en payaient leur part, ce qui, bien que juste, suscita leur résistance et fut une des causes de la chute de Turgot. Le remplacement de la corvée en nature devint facultatif jusqu'en novembre 1786 où on le rendit à nouveau obligatoire pour trois ans seulement. La déclaration du 27 juin 1787 supprima définitivement la corvée en nature : mais la contribution de remplacement fut rendue proportionnelle à la capitation et à la taille afin de ne pas

porter ombrage aux privilégiés. De fait, dès avant 1776, la contribution était substituée à la corvée dans les trois généralités normandes et répartie proportionnellement à la taille ; et, à cette date, le Parlement de Rouen avait accueilli favorablement la généralisation et la réglementation de cette mesure à l'encontre de celui de Paris (1). Rendue quelques jours après la création des assemblées provinciales, la déclaration de 1787 chargeait celles-ci à dater du 1^{er} janvier 1788 de tout ce qui concernait le nouvel impôt.

Les fonds en provenant étaient destinés à payer les travaux de confection et d'entretien des grandes routes qui auparavant étaient effectués par les corvéables. Ils étaient communs à toute la généralité. Les paroisses et les départements auraient voulu profiter intégralement de ce qu'ils versaient et protestèrent contre cette centralisation.

Nous avons vu précédemment le différend qui s'éleva entre les Cours souveraines et la Commission intermédiaire au sujet de la perception de la contribution par les receveurs des finances. Ce n'était pas le seul désaccord existant au sujet de cet impôt ; le taux en était également discuté ainsi que la taxation des collecteurs.

L'édit de juin 1787 avait fixé l'impôt au sixième de la taille et de ses accessoires pour les paroisses et communautés taillables et aux trois cinquièmes de la capitation roturière pour les villes et les communautés franches. Le Parlement de Normandie avait abaissé le taux maximum au quart de ces impositions en supprimant de la base

1. Floquet, t. VII, p. 52 et suiv.

de l'impôt les accessoires de la taille, mais sans parler de ceux de la capitation (1). L'Assemblée provinciale de Haute-Normandie avait en conséquence adopté cette proportion dans ses décisions des 4 et 17 décembre 1787 (2). Or, la capitation avait subi une augmentation de quatre sols par livre qui, de provisoire, fut rendue définitive et incorporée complètement à la capitation, à la différence des accessoires de la taille qui formaient un brevet distinct. Une autre crue d'un dixième fut encore ajoutée par la suite. L'imposition en rachat de corvée devait-elle être calculée sur ces augmentations ? La question était encore compliquée par le fait que certaines communautés d'arts et métiers qui avaient des rôles de capitation séparés, comme nous l'avons déjà dit, continuaient à faire la distinction entre le premier brevet et les augmentations successives. La Communauté des merciers ne voulait payer que sur le principal ; celles des épiciers admettait l'impôt seulement sur le principal augmenté d'un dixième. Les officiers municipaux de Rouen étaient du même avis (3).

Le Bureau intermédiaire de Rouen transmit et appuya chaleureusement la demande des merciers, suivie de celle des chirurgiens, loueurs de chevaux, apothicaires, épiciers, libraires, cordiers, écrivains et enfin de celle de l'Hôtel de Ville de Rouen. Il insistait sur le fait que l'objet du différend était minime en comparaison des importants rabais obtenus sur les adjudications et priait la Commis-

1. Rapp. travaux de la Commiss. Int., p. 18.

2. Arch. S.-Inf., C. 2112, 4 décembre 1787, 17 décembre 1787.

3. Arch. S.-Inf., C. 2185.

sion d'avoir le bras moins lourd que les agents du fisc (1).

Autre objet de litige : une rémunération de six deniers par livre était prévue au profit des collecteurs. Afin de ne pas diminuer le montant de l'impôt, la Commission intermédiaire ajouta cette taxe au quart de la taille et de la capitation. L'Hôtel de Ville et les Communautés d'arts et métiers protestèrent et prétendirent que les six deniers par livre destinés aux collecteurs devaient être déduits du montant de l'impôt. Le Bureau de Rouen sur ce point leur donna tort, alléguant que les collecteurs des tailles étaient toujours rémunérés par des taxes perçues en sus (2).

Dans sa lettre du 28 août au Bureau du département de Rouen, la Commission confirma ses premières décisions et rejeta les réclamations (3). L'Hôtel-de-Ville se pourvut au Conseil en son nom pour la capitation bourgeoise et au nom des Communautés d'arts et métiers. La Commission de Haute-Normandie écrivit à M. de la Millière le 23 octobre pour expliquer son interprétation de l'édit de 1787 (4). La requête des officiers municipaux de Rouen fut rejetée, comme l'annonça le 30 une lettre de Neker. Le Bureau de Rouen réclama de suite aux Communautés les rôles que, par bienveillance, on ne leur avait point demandés avant la décision du Conseil (5). Le 22 octobre la Commission avait rendu un arrêt fixant au même taux l'imposition de 1789 (6).

1. Arch. S.-Inf., C. 2188, 18 août 1788.

2. Arch. S. Inf., C. 2185.

3. Arch. S.-Inf., C. 2117, 28 août 1788.

4. Arch. S.-Inf., C. 2117, 23 oct 1788.

5. Arch. S.-Inf., C. 2188.

6. Arch. S.-Inf., C. 2132.

Mais les difficultés n'étaient pas terminées. Les Cours souveraines étaient de retour en novembre. Le 27 de ce mois, les procureurs-syndics faisaient part à Necker de leurs inquiétudes : « Nous sommes très touchés de voir l'opposition de la Cour des Aides ainsi que du Parlement qui rentré en activité seulement le 25 courant se prépare à nous attaquer au sujet de l'imposition en rachat de corvée sur les points pour lesquels vous nous avez donné raison contre l'Hôtel-de-Ville de Rouen. Outre les retards et les désagréments, cela ruine la confiance publique (1). » Cette crainte n'était que trop justifiée, puisque le même jour le Parlement rendait son arrêt condamnant la prétention de la Commission. Le 19 décembre, la Cour des Aides l'imitait ; cependant elle n'était pas d'accord avec le Parlement sur le montant des droits additionnels à la capitation qui devaient servir de base à l'impôt ; de plus, elle ne défendait pas textuellement d'imposer en sus les six deniers par livre des collecteurs ; ses dispositions à cet égard étaient douteuses. Bien entendu, tout en se réservant les jugements des appels, elle ajoutait que l'imposition devait être rendue exécutoire par les officiers des élections qui seraient seuls compétents pour connaître des litiges. (2)

Le Gouvernement soutint cette fois la Commission de Haute-Normandie et rendit le 24 janvier 1789 les lettres patentes si longtemps réclamées. Les Cours souveraines refusèrent d'abord de les enregistrer, puis s'exécutèrent, le Parlement le 10 mars et la Cour des Aides le 23,

1. Arch. S.-Inf., C. 2117 27 nov. 1788.

2. Arch. S.-Inf. C. 2117, 24 déc. 1788.

mais en maintenant leurs points de vue restrictifs. Cette dernière accusait la Commission d'avoir surchargé les contribuables en leur demandant plus qu'il n'était besoin. Le conflit subsistait donc (1). Un arrêt du Conseil du 7 mai passa outre aux observations du Parlement et cassa la délibération de la Cour des Aides, ordonnant que les Lettres patentes du 24 janvier seraient exécutées telles quelles (2) ; la validité de cet arrêt fut contestée parce qu'il n'était point revêtu de Lettres patentes et ce n'est que le 8 juillet 1789 que le Gouvernement parvint à briser la résistance des Cours souveraines.

Pendant tout ce temps, les rôles n'étaient pas établis, les impôts n'étaient pas perçus et les travaux auxquels ils devaient subvenir étaient paralysés.

Certaines villes se basant sur certains usages relatifs à la corvée ou sur des obligations particulières demandèrent l'exemption de l'impôt. La Commission intermédiaire rejeta énergiquement leurs demandes. Fécamp (3), Vernon (4) alléguèrent la coutume ; on leur répondit qu'à la différence de la nouvelle imposition, la corvée n'avait aucune existence légale ; rien ne justifiait donc le maintien des anciens privilèges (5). Neufchâtel demanda un dégrèvement de trois mille livres à cause des travaux à exécuter sur sa place du marché (6). Pont-Audemer se plaignit d'être déjà dans l'obligation de réparer elle-même douze

1. Arch. S.-Inf., C. 2113, 26 févr. 1789.

2. Arch. S.-Inf. C. 2117, 14 mai 1789.

3. Arch. Seine-Inf., C. 2113, 15 mai 1788.

4. Arch. S.-Inf., C. 2117, 21 mai 1788.

5. Arch. S.-Inf., C. 2117, 16 mai 1788.

6. Arch. S.-Inf., C. 2113, 12 juin 1788.

ponts dans la ville. (1) Ces prétentions ne furent pas prises en considération, « n'étant fondées sur aucun principe ni sur aucune règle (2) ». Les procureurs syndics montrèrent aux Communautés de chirurgiens, jurés-écrivains, cordiers et loueurs de chevaux qui avaient demandé sans raison la même exemption que cet impôt était plus une rémunération qu'une taxe fiscale et invoquèrent les principes de justice et d'égalité (2). Le collège des chirurgiens se fondait sur l'octroi qui lui avait été fait des mêmes privilèges « que les autres notables, bourgeois et habitants des villes où ils avaient leur établissement (3) ». Or, les bourgeois étaient assujettis à cet impôt.

Au nom de ces mêmes idées, l'Assemblée provinciale aurait aussi voulu soumettre à l'impôt en rachat de corvée une autre catégorie d'individus : celle des privilégiés. En Haute-Guyenne, l'Assemblée avait obtenu d'eux une contribution volontaire pour l'entretien des routes (4). Les procureurs-syndics émirent dans leur rapport le vœu d'assujettir à la nouvelle imposition ceux qui feraient valoir eux-mêmes leurs biens (5). L'assemblée de Haute-Normandie s'y associa, le 7 décembre 1787, exemptant seulement ceux dont le revenu resterait inférieur à 1 200 livres. La Commission exposait ses raisons le 12 avril dans une lettre au Contrôleur général restée sans réponse : les privilégiés profitent des chemins comme les autres citoyens. Le droit local de Normandie les faisait contribuer à leur

1. Arch. S.-Inf., C. 2113, 18 juillet 1788.

2. Arch. S.-Inf., C. 2113, 28 août 1788.

3. Arch. S.-Inf., C. 2188.

4. Lebègue, *La vie et l'œuvre d'un Constituant*, Thouret, p. 37.

5. Arch. S.-Inf., C. 2112.

entretien comme tous les riverains, même à celui des chemins royaux qu'ils étaient obligés de prendre sur leurs propriétés. Mais, étant incapables de fournir un travail personnel, ils avaient été dispensés de cette obligation lors de l'institution de la corvée en nature qui ne pouvait s'adresser qu'aux taillables. Rien maintenant ne s'oppose à ce qu'ils contribuent de leurs deniers aux travaux publics ; on admet bien d'ailleurs que les bourgeois ne sont pas exempts de l'imposition en rachat de corvée quoiqu'ils n'aient pas été assujettis à la corvée en nature. La seule exception à introduire concernant les gentilshommes et ecclésiastiques n'ayant qu'un faible revenu dérive du principe supérieur suivant : « il n'y a de sujet à l'impôt dans les facultés du citoyen que ce qui excède les besoins de première nécessité (1). » Ce serait, écrivait-elle à Blondel le 23 octobre 1788 le seul reproche réellement fondé qu'on aurait à faire à cette imposition : « d'avoir appesanti tout le fardeau de la contribution pécuniaire sur une seule classe de contribuables quand tous les ordres de la nation en profitent. Le vœu de notre Assemblée est que cette injustice soit détruite » (2).

De fait, le 3 juillet, elle avait imposé les privilégiés. Pour simplifier, hâter la confection des rôles et éviter des frais, elle avait porté le montant des cotes en marge même des rôles de la capitation des officiers de justice, privilégiés et employés (3). Mais, comme l'expliqua Necker le 28 décembre, l'imposition des privilégiés, quoique juste,

1. Arch. S.-Inf., C. 2117, 12 avril 1788.

2. Arch. S.-Inf., C. 2117, 23 octobre 1788.

3. Arch. S.-Inf., C. 2117, 12 juillet 1788.

était illégale, n'étant autorisée par aucun texte : « On ne peut regarder comme assujettis à la prestation de corvée que ceux qui paient ou la Taille ou l'Imposition qui la représente dans les villes et communautés franches. Or, la capitation que paient les officiers de justice, les privilégiés et employés n'est pas représentative de la Taille ; cette capitation est inhérente aux offices, aux titres ou aux emplois ; et c'est pour cette raison que ces classes de contribuables ont toujours été comprises dans des rôles particuliers parce qu'ils ne pouvaient l'être ni dans ceux de la Taille, ni dans ceux de la capitation roturière proprement dite ». Le ministre promettait d'ailleurs de modifier la loi dans le sens de la justice lorsque des circonstances moins troublées le permettraient (1).

L'assemblée de Caudebec annonça que le clergé et la noblesse de son département offraient de participer à l'imposition ; aucune suite ne fut donnée à cette proposition (2). En Basse-Normandie, les privilégiés avaient offert spontanément cinquante milles livres pour l'amélioration des chemins afin que « les routes de la province deviennent praticables sans qu'il en coûte rien de plus au peuple (3) ».

Afin d'économiser le temps et les démarches des collecteurs, la Commission intermédiaire se proposait d'établir les années suivantes l'impôt en rachat de corvée en même temps que la taille. Il aurait fallu pour cela dresser les rôles avant que le montant en fut fixé par l'Assemblée

1. Arch. S.-Inf., C. 2132.

2. Arch. S.-Inf., C. 2156.

3. De Tocqueville, *loc. cit.*, p. 270.

provinciale, mais l'état des routes de la généralité exigeait évidemment, disait-elle, que le taux de l'impôt atteignît le maximum, c'est-à-dire le quart de la taille et de la capitation roturière. On n'aurait pas reçu à ce moment l'autorisation du Conseil d'exécuter les ouvrages, autorisation qui ne pouvait être que consécutive à la réunion de l'Assemblée, mais cette homologation n'était-elle point de pure forme ? (1).

Voici quel fut le montant de l'imposition en rachat de corvée pour les années 1788 et 1789 (2) :

	1788	1789
1/4 du principal de la taille...	667.984 l. 17	667.984 l. 17
1/4 de la capita- tion.....	56 626 l. 12 s. 6 d.	53.073 l. 7 s. 2 d.
Total....	724.611 l. 9 s. 6 d.	721.058 l. 4 s. 2 d.

Les mandements sur les communautés taillables étaient envoyés aux syndics qui les publiaient à la porte de l'église et les remettaient aux collecteurs. Ceux-ci procédaient à la confection des rôles qui étaient ensuite adressés à l'intendant chargé de les rendre exécutoires.

Pour les villes et Communautés franches, il y avait autant de mandements que de rôles de capitations. Ainsi, il n'y en avait pas moins de quatre-vingt-sept pour le seul département de Rouen : un pour la capitation bourgeoise, cinquante et un pour les divers corps et Communautés

1. Arch. S.-Inf., C. 2117, 11 sept. 1788.

2. Arch. S.-Inf., C. 2135.

d'arts et métiers, sept pour les paroisses des faubourgs et vingt-huit pour celles de banlieue (1).

Nous avons vu que, tout au moins dans la conception primitive et jusqu'à ce que le Gouvernement eut capitulé devant les Cours souveraines, l'intendant n'avait plus que le pouvoir de rendre les rôles exécutoires pour chacun des impôts directs. Cet acte ne pouvait appartenir à l'Assemblée provinciale, écrivaient les procureurs syndics du Bureau d'Andely, car il était de nature juridictionnelle ; l'intendant l'exerçait en qualité de représentant du Conseil du Roi ; l'administration provinciale ne pouvait y prétendre (2). Elle demanda seulement le même droit pour les subdélégués afin d'éviter les retards dans la perception des impôts (3).

L'intendant était également chargé de rendre exécutoires les impositions locales et en gardait un double. Ces impositions étaient autorisées par la Commission intermédiaire après avis de l'Assemblée municipale si elles étaient inférieures à cinq cents livres ; le Conseil les validait en bloc tous les six mois. Si elles étaient supérieures, un arrêt préalable du Conseil était nécessaire. Réparties au marc la livre de la taille ou de la capitation, elles étaient destinées à subvenir aux frais de réparation ou de reconstruction des églises et presbytères lorsque les deniers de la fabrique n'étaient pas suffisants, à payer le traitement du vicaire et le loyer du maître d'école, à rembourser les avances faites par le greffier

1. Arch. S.-Inf., C. 2197.

2. Arch. S.-Inf., C. 2117, 29 mai 1788.

3. Arch. S.-Inf., C. 2117, 26 juin 1788.

ou le syndic, à subvenir aux frais d'établissement et de clôture des nouveaux cimetières pour protestants, enfin à régler toutes les dépenses des assemblées municipales lorsque la Communauté n'était pas en mesure de les acquitter sur ses propres revenus.

Une remise sur les contributions était accordée annuellement pour indemniser les contribuables éprouvés par des fléaux. Cette somme appelée « moins imposé » se monta en 1788 et en 1789 à 27.000 livres (1), chiffre trop faible pour les besoins. La répartition de cette somme fut faite par la Commission intermédiaire, pour l'année 1789. Les contribuables qui avaient subi des pertes extraordinaires par incendie, épizootie, orage, inondation, perte de récoltes, destruction de pêcheries par les glaces (dans le département d'Andely et surtout à Vernon) rédigeaient une requête qu'ils faisaient approuver généralement par le curé, le syndic ou un notable de la paroisse et qu'ils accompagnaient d'un extrait de rôle certifié par les collecteurs (2). Souvent aussi la liste des dommages éprouvés était dressée par la municipalité qui, dans tous les cas, devait donner son avis, comme les Bureaux intermédiaires. La Commission de Haute-Normandie se plaignit du manque de sincérité de l'enquête des municipalités qui cherchaient surtout à ne pas se faire d'ennemis. Les états de pertes ne mentionnaient pas seulement le total par paroisse, mais le détail par contribuable; ceux qui n'avaient éprouvé que des pertes légères n'y étaient point inscrits.

La procédure du « moins imposé » n'était applicable

1. Arch. S.-Inf., C. 2123.

2 Arch. S.-Inf., C. 2137.

qu'avant la mise en recouvrement des rôles ; après cette époque, il fallait obtenir une décharge.

Le détail de la répartition du moins imposé devait être adressé au Conseil avant le 1^{er} août pour homologation (1) ; l'intendant n'y participait pas. En cas de rejet par la Commission d'une demande en réduction d'impositions, on pouvait se pourvoir au Conseil et lui adresser son mémoire, soit directement, soit par l'intermédiaire de l'intendant.

L'arrêt du Conseil du 8 août ordonnait aux assemblées municipales de dresser chaque année un tableau indiquant le montant des impositions de chaque contribuable. Accessoirement, cet état ferait connaître le nom des électeurs et des éligibles ; mais son but principal était de donner une liste des collecteurs. Il était divisé en cinq colonnes : contribuables payant plus de 30 livres, de 12 à 30 livres, de 9 à 12 livres, de 5 à 9 livres, moins de 5 livres. Les deux dernières colonnes étaient exemptes de la collecte. Ceux de la première étaient désignés à tour de rôle comme collecteurs portebourses ou collecteurs principaux ; les autres étaient collecteurs consorts (2). Cet arrêt du Conseil ne faisait d'ailleurs qu'adapter à la nouvelle administration provinciale les mesures prescrites par l'arrêt du 11 juillet 1742 qui n'était pas partout strictement exécuté. Il prescrivait également que les droits de collecte continueraient d'être imposés en sus du principal et des accessoires de la taille.

Le Contrôleur général exempta de la collecte les syndics et les membres des municipalités. La collecte étant une lourde charge, cette décision accordait une juste compen-

1. Arch. S.-Inf., C. 2123.

2. Arch. S.-Inf., C. 2123, 2178.

sation à ceux qui acceptaient de s'occuper des intérêts de la paroisse (1). Mais l'inconvénient était très grand dans les villages peu importants. Le nombre de ceux qui étaient désignés pour cette opération devenait par trop restreint ; les habitants les plus solvables, les plus instruits, les plus aptes à remplir l'office de collecteur en étaient exclus comme membres de l'assemblée municipale. Les assemblées de département [Evreux (2), Montivilliers... (3)] s'en plaignirent.

La Commission intermédiaire aurait voulu dans un but de simplification et de rapidité confier le recouvrement de toutes les impositions aux mêmes collecteurs et écrivait en ce sens à Necker le 13 novembre 1788 (4). Cependant, l'assemblée de Neuchâtel pensait que la charge devenant encore plus pénible serait presque impossible à remplir si la perception des vingtièmes était confiée aux collecteurs de la taille (5).

L'arrêt du 10 août 1788 donnait aux Assemblées provinciales le jugement des contestations relatives à la collecte ; une tentative de conciliation devait auparavant être faite par l'assemblée municipale (6).

Cet arrêt, comme celui du 8 août fixant les règles générales de la collecte, comme toutes les décisions consécutives, subit le sort commun aux édits fiscaux publiés sans l'enregistrement des Cours souveraines. Dans sa protesta-

1. Arch. S.-Inf., C. 2117, 20 juin 1788.

2. Arch. S.-Inf., C. 2138.

3. Arch. S.-Inf., C. 2163.

4. Arch. S.-Inf., C. 2117, 13 nov. 1788.

5. Arch. S.-Inf., C. 2145.

6. Arch. S.-Inf., C. 2153.

tion du 10 octobre, la Cour des Aides défendait formellement de tenir compte des nouvelles règles relatives à la collecte (1).

Les sanctions suivirent : deux syndics du département de Neufchâtel n'ayant pas déposé leur tableau au greffe de l'élection — formalité supprimée par les arrêts des 8 et 10 août — furent condamnés à une modique amende. Le procureur du roi de l'Election avait envoyé auparavant à toutes les Communautés une lettre circulaire rappelant cette prescription. Le 20 novembre, à son tour, l'Election d'Arques rendit une sentence enjoignant aux syndics d'apporter les tableaux de nomination à la collecte sous peine de 20 livres d'amende et aux collecteurs de présenter leurs rôles à la vérification des officiers des Elections, comme suite à la Déclaration royale du 4 octobre « qui anéantit l'attribution accordée, momentanément et sans enregistrement à la Cour, aux Assemblées provinciales dans des circonstances malheureuses et pour les besoins du moment (allusion aux événements du 8 mai) (2) ». Sur ce point de vue, le Gouvernement avait capitulé et renoncé à soutenir les Assemblées provinciales.

Un fait montre bien l'inquiétude et l'effervescence que ces luttes faisaient naître dans les campagnes : le Bureau du département de Rouen reçut une requête de plusieurs membres de vingt municipalités demandant s'il fallait obéir au roi ou aux Elus ; on leur répondit que, malgré une répugnance naturelle à revenir à l'ancien état de choses, on

1. Arch. S.-Inf., C. 2122.

2. Arch. S.-Inf., C. 2155.

se soumettait au roi, dans ces circonstances regrettables, en se conformant aux formes anciennes (1).

Dans leur rapport à l'Assemblée, les procureurs-syndics avaient mis à l'étude la simplification des formalités exigées lors du changement de domicile des contribuables, formalités onéreuses et compliquées (2). Les syndics et les habitants de la paroisse que l'on quittait devaient être assignés par ministère public devant l'élection; d'après un mémoire du procureur syndic de Caudebec, Folloppe, un règlement de 1772 facilitant un peu la procédure n'était point connu ni observé (3). Les assemblées de Rouen (4) et de Gisors (5) proposaient de remplacer la signification coûteuse par une simple déclaration, enregistrée sans frais, faite au greffe de la municipalité et lue par le greffier à l'issue de la messe paroissiale.

Déclaration devait ensuite être faite au greffe de l'Élection dont dépendait la paroisse que l'on venait habiter. Cette formalité n'était plus remplie pendant la suppression momentanée des tribunaux d'exception; à leur retour, un délai de quinze jours fut accordé pour régulariser la situation de ceux qui avaient changé de domicile dans l'intervalle (6).

Le contribuable qui n'observait pas ces formalités pouvait être imposé à la fois dans son ancienne et dans sa nouvelle résidence.

1. Arch. S.-Inf., C. 2188.

2. Arch. S.-Inf., C. 2112. Rapp. proc. synd.

3. Arch. S.-Inf., C. 2121.

4. Arch. S.-Inf., C. 2185.

5. Arch. S.-Inf., C. 2140.

6. Arch. S.-Inf. C. 2155.

Les anciens délais donnés pour les significations ne concordait plus avec les nouvelles dates de département de l'impôt et occasionnaient dans les rôles des retards et des modifications préjudiciables au Trésor (1). Tout l'ancien système était à changer.

L'assemblée de Caudebec demanda la suppression des receveurs particuliers des finances ; elle évaluait à 25.000 l. l'économie qui en aurait résulté pour l'Élection. Le département se chargerait même de rembourser au receveur la finance versée par lui au Trésor royal (2). Il n'est pas inutile de rappeler ce vœu qui vient d'être réalisé cent-quarante ans plus tard. En effet, la recette particulière d'Yvetot supprimée par les décrets Poincaré n'est autre que celle de Caudebec, cette dernière ville ayant, après une lutte vive, été remplacée le 29 brumaire an II par Yvetot comme chef-lieu de district. Ainsi, dès 1788, les habitants acceptaient de venir à Rouen malgré l'absence de moyens de communication.

Les contributions indirectes n'étaient pas du ressort de l'Assemblée provinciale ; elle émit du moins, surtout à l'occasion de leurs répercussions économiques, différents vœux relatifs à leur suppression ou à leur modification. Celle qu'elle a attaqué avec le plus de vigueur fut la gabelle. Il n'est pas pour elle d'expression assez forte pour caractériser cet impôt si détesté : « Sur un impôt vicieux et malfaisant par lui-même, la rigueur exaspérée au delà du besoin réel, qui augmente le mal actuel de l'impôt, qui aigrit et indispose les esprits, est très préjudiciable au

1. Arch. S.-Inf., C. 2185.

2. Arch. S.-Inf., C. 2156.

régime. » (Lettre au Contrôleur général du 28 février 1788) (1). « Quand on considère impartialement l'étendue des maux que la gabelle cause dans le Royaume par l'interdiction de l'usage du sel pour une infinité de choses utiles à l'agriculture et aux arts, et par la dureté, l'injustice souvent et les abus désolants de tous les genres qui rendent si odieux le régime de la perception, on ne peut pas faire de vœux et d'efforts trop ardents pour hâter l'heureux moment de voir l'abolition promise par Sa Majesté. » (Lettre au Contrôleur général du 27 mars 1788) (2). L'assemblée de Pont-l'Evêque appelle la gabelle une « institution sinistre » (3). C'est la plus grande charge de l'agriculture, dit celle de Montivilliers.

Les paroisses avaient été autrefois cotisées proportionnellement au nombre de feux et d'individus ; mais la diminution de la population n'influa plus sur la quantité de sel qu'elles étaient obligées de lever. L'assiette était encore plus arbitraire que pour la taille. Les frais de perception et de surveillance étaient très élevés : à Octeville, petite paroisse du département de Montivilliers divisée en sept hameaux, il y avait quatorze collecteurs. L'assemblée de ce département demandait au moins que l'on changeât ses trois greniers à sel obligatoire en greniers à sel volontaire (4).

L'Assemblée de Haute-Normandie réclamait le remplacement de la gabelle par une taxe. Elle essaya d'obtenir

1. Arch. S.-Inf., C. 2117, 28 févr. 1788.

2. Arch. S.-Inf., C. 2117, 27 mars 1788.

3. Arch. S.-Inf., C. 2150.

4. Arch. S.-Inf., C. 2160.

prévisoirement des exceptions en faveur de l'agriculture ; elle demanda au Contrôleur général l'autorisation pour les cultivateurs d'employer l'eau de mer pour le chaulage des blés, ajoutant que les commis de la ferme pourraient facilement surveiller l'opération (1) ; elle n'obtint pas satisfaction. Le sel était également recommandé pour l'élevage des moutons dont elle s'occupa beaucoup ; les cultivateurs étaient obligés de s'en passer. La gabelle gênait encore le commerce des salaisons de poisson ; or, Dieppe, Fécamp, Saint-Valéry, le Tréport vivaient de la pêche.

Dans un but purement économique, la Commission et les assemblées de département demandèrent la suppression des droits sur les bois de teintures et les soudes et potasses (2) (elles obtinrent seulement une modération par les arrêts du Conseil du 1^{er} février et du 25 avril 1789) (3), l'abolition du droit de marque sur les cuirs et des droits d'entrée sur les sucres.

On trouve peu de vœux au sujet des aides ; seule, l'assemblée de Pont l'Evêque demanda leur suppression en raison des frais élevés de perception qu'elle évaluait à 17 % du produit de l'impôt (4). La municipalité d'Aumale protesta contre le paiement des aides en contrepartie d'un don gratuit accordé au roi par la généralité en 1758 pour six ans, prorogé ensuite mais réduit d'année en année de telle sorte que les taxes produisaient beaucoup plus que la somme due ; elle se plaignait de payer ainsi 13.000 livres

1. Arch. S.-Inf., C. 2117, 28 févr. 1788.

2. Arch. S.-Inf., C. 2117, 23 oct. 1788.

3. Arch. S.-Inf., C. 2122.

4. Arch. S.-Inf., C. 2150.

aux commis des aides, la ville d'Aumale n'étant taxée qu'à 7.920 livres et demandait si la différence n'était pas un profit pour ces fonctionnaires (1).

L'assemblée de Gisors réclama une enquête sur les droits de péage et l'abolition de ceux qui paraîtraient abusifs (2).

1. Arch. S.-Inf., C. 2121.

2. Arch. S.-Inf., C. 2140.

CHAPITRE III

TRAVAUX PUBLICS ET ATELIERS DE CHARITÉ

Les travaux publics intéressaient beaucoup l'opinion au xviii^e siècle. Les intendants avaient déjà travaillé utilement à l'embellissement des villes, à la construction du réseau routier, à la navigabilité des fleuves et des rivières, au développement des canaux. Les physiocrates rangeaient les travaux publics parmi les attributions essentielles de l'Etat puisqu'ils avaient pour résultat la mise en valeur des propriétés foncières.

Les procureurs-syndics, dans leur rapport à l'Assemblée provinciale, attirèrent l'attention particulière de la Commission intermédiaire sur l'importance de cette matière. Ils commencèrent par établir la distinction entre les ouvrages d'art et les ouvrages de corvée. Les premiers se rapportaient aux ponts, aqueducs, bornes, chaussées pavées, plantations sur les routes ; d'une exécution plus difficile, ils devaient être confiés à des gens expérimentés et seraient du ressort de l'administration des ponts et chaussées. Les seconds étaient ceux qui précédemment avaient été effectués par les corvéables et auxquels subvenait mainte-

nant l'imposition en rachat de corvée : la construction et l'entretien des routes (1).

Le rapport étudiait ensuite les moyens propres à prévenir les abus.

On évaluerait en détail et d'une façon rigoureuse les estimations de chaque partie d'ouvrage. L'ingénieur en chef de la généralité remettrait à l'Assemblée les projets de devis contenant toutes les indications nécessaires sur la nature du terrain, le prix des matériaux, de l'extraction, des transports, de la main-d'œuvre.

Les adjudications seraient faites avec une grande publicité par les assemblées de département ou leur Bureau intermédiaire. Afin d'éviter tout soupçon de partialité, les ingénieurs départementaux ne pourraient y assister et on veillerait à ce que les conducteurs et piqueurs d'ouvrages ne se rendent pas adjudicataires sous des noms interposés. Pour augmenter le nombre des enchérisseurs, on leur laisserait la plus grande liberté dans la proposition des prix ; ils ne seraient exclus qu'en cas d'incapacité notoire prouvée par une vérification minutieuse. Il y aurait à tenir compte cependant de la difficulté des ouvrages d'art qui, exigeant plus de garanties, demandent un nombre d'adjudicataires plus restreint. On empêcherait les entrepreneurs de faire plus d'ouvrage qu'il ne leur en a été adjugé ; l'étendue de leur tâche serait strictement déterminée par les soins d'un des procureurs-syndics qui se rendrait sur les lieux accompagné d'un membre de l'assemblée.

Pour assurer la bonne exécution du travail, les ateliers

seraient soumis à la surveillance continue de l'ingénieur du département, des procureurs-syndics et de deux membres de l'assemblée de département nommés commissaires des routes. Les conducteurs d'ouvrages, piqueurs et cantonniers seraient rétribués selon leur travail et pourraient être révoqués par l'Assemblée ou sa Commission. La responsabilité pécuniaire des adjudicataires serait garantie par une caution solvable, la folle enchère n'étant pas toujours un remède suffisant pour assurer l'achèvement des travaux.

Ingénieur, syndics et députés vérifieraient rigoureusement les ouvrages avant leur réception et rédigeraient des procès-verbaux séparés.

On étudierait s'il serait préférable de conserver le mode de paiement actuel en trois termes ; en tous cas, on ne verserait aucun acompte si le travail effectué présentait la moindre défectuosité. Les adjudicataires pourraient être payés dans chaque paroisse ou à une caisse qui centraliserait les fonds par département (1).

L'Assemblée provinciale adopta le 11 décembre 1787 le projet des procureurs-syndics et proposa au Gouvernement un règlement en cinq parties : 1^o Opérations préparatoires aux adjudications ; 2^o Adjudications ; 3^o Exécution des marchés ; 4^o Paiement (en trois termes) et jugé parfait ; 5^o Ateliers de charité (2).

Ce règlement fut le 21 avril 1788 l'objet d'un rapport de la Commission à M. de la Millière qui n'en conseilla l'exécution qu'à titre provisoire.

On se heurta aussitôt à des réclamations des trésoriers

1. Arch. S.-Inf. C. 2112. Rapp. proc. synd.

2. Arch. S.-Inf., C. 2112, 11 décembre 1787.

de France qui, jadis tout puissants en matière de travaux de routes, avaient été tenus à l'écart par l'Assemblée provinciale. Le 19 avril, De la Millière communiquait leurs plaintes à l'intendant. L'Assemblée ne s'est pas comportée avec courtoisie dans ses rapports avec eux, disaient-ils, bien qu'ils fussent « officiers de justice supérieurs et commissaires de sa Majesté. » L'Assemblée de Haute-Guyenne qu'elle semble avoir pris pour modèle avait accepté leur collaboration en matière de voies publiques et chemins vicinaux. Dans cette province comme en Berry, les adjudications étaient faites par les trésoriers. L'Assemblée de Haute-Normandie au contraire les a dédaignés. Pourtant, les assemblées provinciales n'ont, d'après l'édit de juin 1787, qu'un pouvoir économique et de pure administration sans pouvoir exercer aucun acte de juridiction. » Or, une adjudication ne peut se faire que par vente suivie d'une ordonnance de juge, ce qui est bien acte de juridiction ; il faudrait au moins l'homologation du bureau des Finances. De même, d'après l'avis des trésoriers, la réception d'un cautionnement est aussi un acte de juridiction puisqu'il entraîne la possibilité d'exercer des poursuites. Ils terminaient leurs doléances en rappelant que les Etats de Normandie, bien que jouissant d'une compétence plus étendue que l'Assemblée, agissaient d'accord avec eux. A l'appui de leurs plaintes, ils joignaient à leur mémoire le règlement du 11 décembre, annoté en marge suivant leurs observations, demandant la collaboration de l'Assemblée et de sa Commission intermédiaire avec le Trésorier de France commissaire du Roi pour les Ponts et Chaussées (M. Ruellon) et prétendant connaître des contestations relatives aux tra-

vaux publics et aux ateliers de charité. Il ne fut pas tenu compte de leur réclamation (1).

Les assemblées d'Evreux (2) et de Gisors (3) se plainquirent du peu d'influence que leur donnait ce règlement, en contradiction avec le rôle qu'elles se croyaient appelées à remplir. Elles expliquaient ces lacunes par le fait qu'on avait pris modèle sur le règlement du Berry, province dans laquelle il n'y avait pas d'assemblées de département. Elles reconnurent que la Commission intermédiaire leur avait d'ailleurs déjà donné satisfaction sur plusieurs points.

La Commission prescrivit aux Bureaux de département de dresser soigneusement un procès-verbal des travaux déjà exécutés avant de commencer de nouveaux ouvrages.

Les projets étaient proposés par le département à la Commission intermédiaire. Celle-ci après avoir statué les adressait au Conseil pour y être arrêtés, accompagnés du travail de l'ingénieur en chef intitulé « Avant-Propos ou Projet d'Etat au Roi. »

Pour les ouvrages d'art, les lots mis en adjudication étaient beaucoup plus importants que pour les autres travaux. Ainsi, on faisait une seule adjudication pour l'entretien du pavé des routes d'un département tandis que l'on divisait les chaussées en cailloutis en autant de lots qu'il était possible de le faire. Les rabais ne furent pas très importants ; il fallait avant tout veiller à la compétence des adjudicataires et à la qualité des ouvrages.

L'entretien des travaux des routes traversant une ville

1. Arch. S.-Inf., C. 1091.

2. Arch. S.-Inf., C. 2138.

3. Arch. S.-inf., C. 2140.

était à la charge de celle-ci lorsqu'elle était d'une certaine importance (comme Evreux) (1).

On pouvait quelquefois profiter de la réparation d'un pont pour régler la question du péage ; ainsi, l'Assemblée proposa à l'archevêque de Sens, commendataire de l'abbaye de Saint-Ouen, de prendre à sa charge un pont dépendant de ce monastère moyennant l'abandon des droits qui, bien que minimes, étaient gênants pour le public (2).

L'assemblée de Pont-l'Evêque se plaignit des retards dans l'exécution et la réparation des ouvrages d'art occasionnés par de multiples correspondances administratives ; outre la gêne que causait cette lenteur, les travaux s'endommageaient et les dépenses étaient plus grandes. Elle demanda des sanctions contre les auteurs des dégradations (3).

Necker prescrivit le 21 décembre 1788 de procéder de suite à une visite minutieuse des canaux et des cours d'eau et de dresser procès-verbal des atterrissements auxquels on avait attribué la destruction des ponts lors de la crue de 1784 (4).

Les procureurs-syndics avaient rappelé l'utilité d'un canal de Dieppe à l'Oise destiné à faciliter l'écoulement de la pêche et à doubler la Seine lorsque les inondations la rendraient impraticable (5). L'assemblée de Pont-l'Evêque demanda à canaliser la Touques (3). Le temps manqua pour

1. Arch. S.-Inf., C. 2117, 26 juillet 1788.

2. Arch. S.-Inf., C. 2117, 7 août 1788.

3. Arch. S.-Inf. C. 2150.

4. Arch. S.-Inf. C. 2164.

5. Arch. S.-Inf. C. 2112. Rapp. proc. synd.

s'occuper de tous ces projets (L'assemblée du Berry avait étudié le canal du Berry) (1).

Les fonds servant à payer les ouvrages d'art étaient compris dans le deuxième brevet de la taille. La dépense s'éleva pour l'exercice 1788 à 209.475 l. 8 s. 11 d : (2).

Entretien des chaussées en pavé et grés.	32.668 l. 15 s. 11
Parfaits paiements.....	31.190 l. 12 s. 4
Continuation d'ouvrages.....	33.309 l. 8 s. 7
Réparation de ponts, bornes.....	54.904 l. 12 s. 1
Apoinements, gratifications et salaires.	57.402 l.
	209.475 l. 8 s. 11

Jusqu'en mars 1789, seul l'intendant délivrait les mandats pour les travaux d'art. Ensuite, la Commission expédia elle-même les mandats d'acompte ; l'intendant se contentant de signer l'ordonnance finale visée par la Commission.

C'est surtout en matière de construction, d'entretien et de réparation de routes qu'eut à se déployer l'activité de l'Assemblée provinciale. Les assemblées de département se plaignaient de leur mauvais état causé par les pluies excessives de l'automne 1787 et une longue interruption des travaux.

Elles étaient divisées en trois classes : 1° celles partant de Paris et traversant la généralité ; 2° celles allant d'une province à l'autre sans passer par Paris ; 3° celles qui faisaient communiquer deux villes sans sortir de la généralité.

1. De Luçay. *loc. cit.* p. 256.

2. Arch. S.-Inf. C. 2135.

Les réclamations arrivaient de toutes parts, mais l'Assemblée provinciale ne sortit pas du programme qu'elle s'était tracé, sachant fermer l'oreille aux réclamations égoïstes. C'est ainsi qu'elle refusa au duc d'Orléans d'accélérer la confection de la route de Caen quoique ce dernier eût proposé d'avancer 300.000 livres à cette fin (1) ; de même, elle n'avait pas accepté la création d'un chemin utile aux fonderies de Romilly bien qu'un de ses membres, le marquis de Conflans, fût intéressé dans cette usine.

L'Assemblée préférerait à juste titre achever les routes déjà commencées avant d'en créer d'autres ; elle les prenait successivement en considération suivant leur degré d'utilité. L'arrêt du Conseil du 28 février 1788 confirma les délibérations de l'Assemblée des 4 et 17 décembre et ordonna que les fonds de l'imposition en rachat de corvée servissent en 1788, tout en continuant les menues réparations des routes terminées, à mettre à l'entretien simple les nouvelles routes construites (2). L'abbé Aroux, curé de Sainte-Croix-des-Pelletiers et membre du Bureau de Rouen, adressa à la Commission intermédiaire un mémoire dans lequel il montrait les inconvénients qu'il y avait à exagérer le nombre des routes. On enlevait ainsi des terrains utiles à l'agriculture et l'impôt en rachat de corvée ne paraissait pas suffisant pour payer tous les projets en cours. Il était donc préférable de commencer par améliorer les routes déjà existantes (3).

Il était quelquefois utile de construire seulement des

1. Arch. S.-Inf. C. 2117, 23 févr. 1788.

2. Arch. S.-Inf. C. 2132.

3. Arch. S.-Inf. C. 2205.

parties de routes pour en raccorder d'autres, pour établir une communication directe entre deux pays, pour corriger les défauts d'un réseau routier établi sans plan d'ensemble. Les assemblées de département étaient à ce point de vue d'utiles auxiliaires. Sur place, elles connaissaient mieux la nécessité d'un redressement de routes, la direction à lui donner en tenant compte des besoins locaux, des marchés, des relations avec les villages voisins. Mais combien de différends, de querelles entre les municipalités dans lesquelles il fallait prendre parti.

Lorsqu'un projet de travaux avait reçu l'approbation du Bureau de département, de la Commission intermédiaire et du Conseil, la première opération à entreprendre était l'adjudication. Dès le début du ^{xvii}^e siècle, l'adjudication est obligatoire pour les entreprises de travaux publics et l'on trouve un cahier des charges et conditions générales (1). En Berry et en Haute-Guyenne on avait multiplié pour les ouvrages de corvée les lots mis aux enchères ; dans la deuxième de ces provinces, on n'admettait pas de lot de plus de trois lieues (2). Aussi, le nombre d'entrepreneurs qui pouvaient s'en charger était-il plus grand, et la foule des enchérisseurs entraînait-elle d'importants bénéfices. L'Assemblée de Haute-Normandie décida de suivre cet exemple.

Les rabais se faisaient autrefois en augmentation d'ouvrages et portaient sur des travaux bien moins divisés. L'assemblée de Caudebec constatait d'anciens abus : une

1. Berthélemy, *Traité élémentaire de droit administratif*, p. 672.

2. De Luçay, *loc. cit.*, p. 253.

adjudication pour l'entretien d'une route de Fauville à Fécamp s'était élevée à 8.000 livres; des gens compétents du pays l'auraient acceptée pour 3.000. (1)

Les adjudications étaient publiées un certain temps auparavant par voie d'affiches dans les chefs-lieux de département et les communautés les plus importantes et annoncées à l'issue de la grand-messe et dans les marchés.

On veillait à ce que les entrepreneurs et leurs cautions fussent solvables; l'assemblée de Gisors prétendait ne pas pouvoir obtenir toujours à ce sujet des renseignements suffisants. Les adjudicataires recevaient un double des devis et des conditions et en donnaient un reçu dans lequel ils prenaient l'engagement de s'y conformer.

Les rabais obtenus lors des premières adjudications furent très importants. Les bureaux de département rivalisaient de zèle et l'émulation qui en résultait se traduisait par des chiffres intéressants. La Commission leur écrivait pour leur témoigner sa satisfaction (Lettres au bureaux de Gisors et de Pont-Audemer du 8 mars 1788, etc.) (2). On craignait même que l'avantage obtenu ne fut qu'illusoire par suite de la négligence des entrepreneurs dont le bénéfice aurait été insuffisant; la Commission recommandait de les surveiller de près (3). Voici quel fut le montant des rabais dans chacune des années 1788 et 1789 pour la généralité : (4)

1. Arch. S.-Inf. C. 2156.

2. Arch. S.-Inf. C. 2117, 8 mars 1788.

3. Arch. S.-Inf. C. 2164.

4. Arch. S.-Inf. C. 2135.

	1788	1789
Estimat. des trav..	972.214 l. 13 s. 4 d.	810.383 l. 10 s. 6 d.
Mont. des adjud...	728.980 l. 16 s. 7 d.	679.111 l. 9 s.
Rabais.....	243.233 l. 16 s. 9 d.	131.272 l. 1 s. 6 d.

On voit que le bénéfice de 1789 était bien moins élevé et même, pour arriver à ce résultat, il avait fallu annuler des adjudications se montant à un chiffre trop haut. Les travaux estimés à 700.000 livres avaient été réduits une première fois à 594.706 l. 5 s. 5 d.. Dans certains départements il y avait même des pertes.

Déjà, au début de 1788, les résultats n'avaient pas été partout aussi satisfaisants. Le bureau d'Arques dénonçait à la Commission intermédiaire une coalition d'entrepreneurs et de laboureurs soutenus par les syndics municipaux. Le bruit courait que l'administration des Ponts et Chaussées serait trop stricte dans ses vérifications. La crainte de perdre le quart du prix convenu en cas de mauvaise exécution, l'éloignement du caillou, le délai trop court accordé causaient cette sorte de grève d'adjudicataires. La commission dûit demander au bureau d'Arques de suspendre ses opérations si le taux continuait à être trop élevé. Peut-être, écrivait ce dernier, amènera-t-on les entrepreneurs à composition lorsqu'ayant à payer l'imposition en rachat de corvée, ils verront que la région n'en profite pas, les travaux étant arrêtés. Le 19 mai, il recommandait aux syndics des paroisses voisines de la route de Paris à Dieppe de faire de la propagande et d'assister eux-mêmes aux adjudications (1).

En juillet 1788, le bureau de Montivilliers, quoique satisfait de voir les travaux adjugés à trois bons laboureurs du pays regrettait que les rabais n'eussent pas été aussi élevés qu'au début de l'année: 1.803 livres au lieu de 5.717 livres sur un devis total deux fois plus faible. Il se plaignait aussi d'une entente entre les entrepreneurs « troupe enregimentée, travaillant sous la conduite de certains chefs qui ont de la protection dans les bureaux de l'Intendance, auprès des subalternes bien entendu (1) ».

Les rabais obtenus lors des premières adjudications servaient à des suppléments d'ouvrages, suivant l'ordre établi par l'Assemblée provinciale et approuvé par le roi. Ce furent surtout ces secondes adjudications qui donnèrent de mauvais résultats. D'après l'assemblée de Pont-l'Evêque, elles absorbaient par leur montant élevé tout le bénéfice des premières (2). Le moment n'était pas propice; les uns, occupés ailleurs pendant la belle saison, ne se dérangeaient pas; d'autres prévoyaient des retards qui les obligeraient à travailler en plein hiver, ce qui rendrait les ouvrages plus difficiles et plus coûteux. Les prix proposés étaient trop bas. Les différends entre l'Assemblée et les Cours souveraines avaient retardé les paiements et l'instabilité résultant de cette hostilité donnait de sérieuses craintes pour l'avenir. Une des raisons alléguées dans le département de Rouen par les entrepreneurs était la suivante: le nom du tribunal devant lequel seraient portées les contestations était laissé en blanc; ils voulaient être sûrs de la compétence de l'intendant dont les décisions étaient

1. Arch. S.-Inf. C. 2165.

2. Arch. S.-Inf. C. 2150.

promptes et sans frais tandis que les jugements des tribunaux ordinaires étaient lents et entraînaient de grosses dépenses (1).

Un ou deux membres de l'assemblée de département, nommés commissaires des routes, procédaient avec les procureurs-syndics à la vérification des ouvrages, aidés des agents des Ponts et Chaussées : ingénieurs et conducteurs.

Le paiement avait lieu en trois termes sur le certificat des ingénieurs et en vertu de mandements délivrés par la Commission ; l'ordonnance finale n'était envoyée qu'après réception de l'ouvrage, sur le vu de trois pièces : procès-verbal du commissaire, procès-verbal de l'ingénieur, certificat de dernier paiement donné par l'ingénieur à l'adjudicataire et visé par le commissaire (2).

Quelques assemblées se plaignirent de la négligence des entrepreneurs : Montivilliers (3), Caudebec. Cette dernière trouvait la Commission intermédiaire trop indulgente et lui demandait d'autoriser les syndics des départements à poursuivre eux-mêmes en justice les adjudicataires fautifs (4).

Avant 1774, on ne payait pas d'indemnité aux propriétaires des terrains occupés par les routes. Puis, on remboursa une partie de leur valeur : les deux tiers pour les prés et les bois, les trois quarts pour les cours et jardins, la moitié seulement pour les terres labourables. L'Assemblée provinciale décida de payer l'intégralité des terrains

1. Arch. S.-Inf. C. 2188.

2. Arch. S.-Inf. C. 2164.

3. Arch. S.-Inf. C. 2160.

4. Arch. S.-Inf. C. 2156.

abandonnés avec les 40.000 livres accordées annuellement par le roi (comprises dans les fonds variables), et, si ce n'était pas suffisant, avec l'imposition en rachat de corvée (1). Leur valeur était déterminée de gré à gré entre les ingénieurs des départements et les propriétaires. En cas de désaccord, on avait recours à un expert et le Conseil jugeait en dernier ressort. L'arrêt du Conseil du 28 février 1788, approuvant la délibération de l'Assemblée, prescrivait que l'indemnité devait être fixée d'après le prix commun des biens du canton (2). Les mandats de paiement étaient délivrés sur la caisse du receveur général des Finances (Marquet de Montbreton) (3). L'Assemblée de Haute-Normandie fut la seule à prendre en cette matière une décision aussi nette et conforme à la justice, bien que d'autres eussent protesté de leur désir d'indemniser les particuliers expropriés, « toutes les propriétés étant sacrées » (4).

Le bureau de Rouen demanda que l'on réglementât l'exploitation des carrières à caillou pour le bien des propriétaires comme dans l'intérêt public. Le défaut d'utilisation rationnelle était cause de perte de matériaux et empêchait les propriétaires de tirer parti des terrains avoisinants (5).

Voici quel fut le montant des dépenses totales prévues pour les routes en 1788 (6):

1. Arch. S.-Inf. C. 2112, 17 décembre 1787.

2. Arch. S.-Inf. C. 2132.

3. Arch. S.-Inf. C. 2204.

4. Renouvin, *loc. cit.*, p. 213.

5. Arch. S.-Inf. C. 2185.

6. Arch. S.-Inf. C. 2112, 17 décembre 1787.

	Longueurs	Sommes
1 ^{re} classe.....	224.412 t. 5	681.593 l. 3 s. 11 d.
2 ^e classe.....	212.447	2.069.948 l. 1 s. 3 d.
3 ^e classe.....	364.176 t. 3	4.470.389 l. 9 s. 11 d.
Fait à neuf.....	798.036 t. 2	7.221.930 l. 15 s. 1 d.
Entretien des routes terminées :		291.318 l. 9 s. 5 d.
		7.513.249 l. 4 s. 6 d.
Le chiffre total pour 1789 fut de :		6.943.682 l. 2 s. 8 d.

Tous ces travaux étaient seulement relatifs aux grandes routes. L'entretien des chemins de simple communication et des rues des villages était à la charge des riverains. Un mouvement se fit d'ailleurs pour faire entretenir ceux-ci par la collectivité des habitants de la paroisse, du département ou de la généralité. Cela aurait été plus juste, les chemins n'étant pas seulement utiles aux habitants dont ils bornent la propriété, mais à tous les citoyens. Le résultat aurait également été meilleur puisqu'avec le système en usage aucun plan d'ensemble n'était possible (Procès verbaux des assemblées de Gisors et de Neufchâtel) (1).

Suivant le droit coutumier de la province, l'entretien des anciens chemins de simple communication classés nouvellement comme grandes routes restait à la charge des riverains jusqu'à ce que l'administration les remit à l'état de neuf (2).

Le personnel des Ponts et Chaussées de la généralité comprenait l'ingénieur en chef, M. Lamandé, huit ingénieurs, des piqueurs, conducteurs et cantonniers.

Si l'Assemblée de Haute-Normandie et sa Commission

1. Arch. S.-Inf. C. 2138, C. 2170.

2. Arch. S.-Inf. C. 2117, 31 juillet 1788.

en firent l'éloge, il y eut pourtant des situations tendues. L'Assemblée d'Evreux disait que dans son département comme dans beaucoup d'autres, il avait fallu être sévère et se montrer énergique pour que conducteurs et ingénieurs se plient aux règlements (1). A Pont-l'Evêque, le conflit fut sérieux et la Commission intermédiaire dût réclamer des sanctions à M. de la Millière (2). A la suite de ces incidents parut en 1788 l'« Instruction du Conseil concernant le service des ingénieurs des Ponts et Chaussées », rédigée à l'aide de la notice envoyée à M. de la Millière par la Commission obligée de constater que, se reposant trop sur les conducteurs, les ingénieurs ne s'occupaient pas assez de leur service. Ils devaient résider dans leur département et de préférence au chef-lieu, se rendre aux séances du bureau intermédiaire quand ils y étaient convoqués, accompagner dans ses tournées le commissaire du bureau député pour l'inspection des travaux publics si ce dernier le jugeait nécessaire (3).

Les conducteurs rédigeaient un journal indiquant l'emploi de leur temps et leurs observations sur les cantonniers (4). Leur travail laissait aussi parfois à désirer. La Commission était en droit de les destituer en raison de leur manque d'assiduité, de leur négligence, de leur insubordination, mais elle n'osait pas, écrivait-elle, les priver de leur état au moment où la misère était grande. Elle essaya au contraire de les intéresser à leur ouvrage et

1. Arch. S.-Inf. C. 2138.

2. Arch. S.-Inf. C. 2130.

3. Arch. S.-Inf. C. 2117, 24 juillet 1788.

4. Arch. S.-Inf. C. 2143.

d'améliorer leur situation pour tenir compte du renchérissement de la vie. Au début de 1789, elle leur accorda une prime subordonnée à la bonne exécution de leur travail : soit 140 livres pour ceux dont le salaire annuel était de 960 livres et 130 pour ceux qui n'en gagnaient que 720 (1).

Les plaintes furent encore plus fréquentes au sujet des cantonniers. Leur inutilité avait été vivement soutenue au sein de l'Assemblée provinciale; on pouvait laisser aux adjudicataires le soin de choisir et diriger leurs propres ouvriers selon leur volonté. Leur situation resta mal définie. Tantôt directement sous les ordres des entrepreneurs, tantôt subordonnés à l'administration, ils devaient obéir à tous à la fois. La Commission fit paraître le 28 avril 1788 un « Règlement provisoire pour la subordination des cantonniers ». Ils devaient exécuter les ordres des adjudicataires, cependant ils n'étaient point leurs préposés, mais ceux de l'administration (2). Avant les assemblées provinciales, ils recevaient leur mission du subdélégué et n'obéissaient qu'à l'ingénieur « Ils font du mauvais travail, disait l'Assemblée de Gisors; les entrepreneurs devraient en être rendus responsables (3). » On les faisait surveiller par les députés voisins du lieu où ils étaient occupés, par les syndics et les membres des assemblées municipales. Depuis le 1^{er} avril 1788, ils étaient payés directement par les adjudicataires sur ordonnance mensuelle de la Commission intermédiaire qui avait le droit de faire des retenues sur leur traitement en cas de

1. Arch. S.-Inf. C. 2164.

2. Arch. S.-Inf. C. 2117, 28 avril 1788.

3. Arch. S.-Inf. C. 2140.

mauvaise exécution de l'ouvrage qui leur était confié.

En 1788, 203 cantonniers étaient payés 73.000 livres ; le salaire le plus commun était de 300 livres par an et 24 livres de gratifications (1). Ils recevaient comme signe distinctif un chapeau d'uniforme avec une fleur de lys.

En étudiant le maniement des fonds de la Commission intermédiaire et la répartition de l'impôt en rachat de corvée, nous avons déjà parlé de la lutte avec les Cours souveraines au sujet du taux de l'impôt et de sa centralisation dans la caisse des receveurs des finances ; nous avons vu les conséquences funestes du différend, le retard dans la perception de la prestation dont le chiffre était diminué, et, par suite, le non paiement des entrepreneurs et leur découragement. Les cantonniers aussi ne recevaient plus leur salaire des mains des adjudicataires à la fin de 1788 ; le Bureau de Montivilliers signalait leur misère ; le boulanger leur refusait du pain (2). Au début de 1789, ils n'étaient pas mieux payés par l'administration à la charge de qui ils étaient retombés, puisque les caisses étaient vides.

Non seulement le personnel était malheureux, mais les travaux en souffrirent. Si on ajoute à tous ces maux la dégradation causée aux routes par le dégel survenu après l'hiver très rigoureux de 1788-1789, on peut se rendre compte du triste état des travaux publics après les espérances si vives et les brillants débuts de l'année précédente.

La police des routes appartenait autrefois aux Trésoriers de France ; puis ils partagèrent leur compétence avec l'intendant ; le 12 mars 1788, ils rendirent encore

1. Rapp. travaux de la Comm. Interméd., p. 43.

2. Arch. S.-Inf., C. 2165.

une ordonnance sur la police des chemins. Pendant la suppression des Cours souveraines, l'intendant resta seul juge, la Commission intermédiaire n'étant pas compétente pour connaître des délits commis sur les routes. Elle se bornait à faire des enquêtes auprès des Bureaux de département et des municipalités lorsqu'on lui signalait des dégradations.

Le contentieux des adjudications appartenait également à l'intendant, juge administratif, même pour un refus d'enlever des matériaux abandonnés sur une route (1). Mais les juges ordinaires saisis du litige se déclaraient aussi compétent et rejetaient les déclinatoires proposés par les entrepreneurs poursuivis. A plusieurs reprises, la Commission s'en plaignit à l'intendant et à M. de la Millière, comprenant que les adjudicataires avaient tout intérêt à préférer la justice administrative. Le 17 novembre 1788, elle demandait à ce dernier un arrêté du Conseil cassant l'arrêt du bailliage et rendant l'affaire à l'intendant (à propos d'une extraction de caillou) (2).

Nous avons déjà parlé des réparations et reconstructions d'églises et de presbytères à propos des dépenses paroissiales et des impositions locales. Comme pour les autres travaux publics, l'adjudication était obligatoire. Les devis et ouvrages étaient exécutés sous les ordres des ingénieurs. Cependant, ceux-ci étant trop occupés par les travaux des routes pour pouvoir se déplacer continuellement, Necker autorisa provisoirement des experts résidant sur les lieux, nommés par les Bureaux intermédiaires, à

1. Arch. S.-Inf., C. 2164.

2. Arch. S.-Inf., C. 2117, 17 nov. 1788.

s'occuper des détails et devis peu importants sous réserve d'un examen ultérieur par l'ingénieur. Lorsque l'adjudicataire jugeait nécessaire, pour plus de solidité ou d'économie, de changer quelques dispositions du devis, il ne pouvait le faire qu'avec l'autorisation de l'ingénieur sous peine d'être rendu responsable pécuniairement de la dépense supplémentaire. Les travaux étaient payés au fur et à mesure de leur avancement sous déduction d'une retenue d'un cinquième destinée à garantir l'ouvrage jusqu'à réception, sans préjudice d'une « bonne et suffisante caution pour la sûreté et la garantie de l'exécution du marché » (1).

* * *

Il nous reste à étudier une institution qui se rapporte autant aux mesures prises pour combattre la mendicité qu'aux travaux publics : les ateliers de charité.

Turgot les avait créés en 1775. Les premières assemblées provinciales s'en étaient beaucoup occupées. En Berry, on donnait des salaires inférieurs à ceux du pays ; les ateliers n'étaient ouverts que dans la morte saison ; les communautés et les seigneurs devaient contribuer à la dépense au moins pour moitié ; en Haute Guyenne, on se contentait du tiers (2). Il en avait déjà existé à Rouen, Evreux, Louviers, Gournay, Elbeuf, Gisors.

Le rapport des procureurs-syndics parlait en cette matière d'obligations sacrées « par religion, patriotisme et humanité ». On les établirait de préférence dans le voisi-

1. Arch. S.-Inf., C. 2180.

2. De Luçay, *loc. cit.*, p. 254 à 256.

nage des villes où les indigents sont plus nombreux et dans les campagnes qui ont subi des calamités exceptionnelles. Si le besoin s'en faisait sentir d'une façon urgente, il serait préférable de ne pas attendre les dons des particuliers qui devraient en règle générale atteindre le tiers de la somme à dépenser, le roi versant le reste (1).

Soulager la misère n'étant pas le seul but des ateliers de charité, ceux-ci devront être appliqués à des travaux d'utilité publique afin que tous profitent des résultats. La confection des grandes routes exigeant encore plus de sept millions dans la généralité, il n'y a point de fonds libres pour l'amélioration des communications vicinales dont la nécessité cependant n'est pas moins grande. On pourrait former de ces chemins une quatrième classe à laquelle on appliquerait les fonds de charité suivant l'ordre indiqué par les assemblées départementales et approuvé par l'Assemblée provinciale. On déplacerait ainsi les ateliers suivant les besoins des indigents et les tronçons de chemins établis finiraient par se rejoindre.

Les paroisses, les grands propriétaires auraient intérêt à contribuer à ces dépenses dont ils profiteraient dans une large mesure ; le clergé et la noblesse participeraient aussi volontairement, pensait-on, à cette œuvre de charité. A ce point de vue, il faut remarquer que les offrandes des particuliers seront la plupart du temps égoïstes. Les ateliers seront détournés des points où ils seraient le plus utile vers les lieux où un riche seigneur les attirera pour son plus grand avantage.

1. Arch. S.-Inf., C. 2112. Rapp. proc. syndics.

Afin de secourir tous les malheureux, quelle que soit leur capacité de travail, le salaire sera payé à la journée.

L'Assemblée provinciale adopta les vœux des procureurs-syndics sauf le dernier. Voulant encourager le travail, elle décida, suivant le système préconisé par Turgot, que les ouvriers seraient payés à la tâche ; cependant, les femmes, les vieillards et les enfants recevraient la même rémunération que les hommes valides pour un ouvrage deux fois moindre. Le salaire à la journée avait l'inconvénient d'engager l'entrepreneur à n'accepter que des individus robustes, ce qui ne concordait pas avec le but d'assistance de cette institution. Elle admit que la somme à verser par les particuliers serait en principe du tiers de la dépense envisagée et insista aussi sur l'utilité de l'application des ateliers de charité aux chemins vicinaux (1).

Le Contrôleur général approuva le 8 mai 1788 la délibération de l'Assemblée. Les demandes devaient être instruites par les Bureaux intermédiaires ; elles étaient adressées avec un mémoire de l'ingénieur en chef par la Commission au ministère qui les faisait homologuer par le Conseil. La Commission se plaignait de ne pas avoir la libre disposition des fonds de charité.

La construction et l'entretien des chemins vicinaux ne furent confiés qu'assez exceptionnellement à des ateliers de charité, seulement autant que l'exigeait la misère à secourir et que le permettaient les fonds disponibles. On conserva la règle ancienne qui consistait à faire réparer par les riverains les chemins vicinaux, même ceux créés par un atelier de charité. La confection des rues n'était pas

1. Arch. S.-Inf., C. 2112.

prévue parmi les travaux qui pouvaient leur être attribués.

On chercha à ce que cette institution ne s'éloignât pas du but qui lui était assigné. Certains entrepreneurs préféreraient employer des terrassiers de profession pour obtenir un rendement plus grand alors que les ateliers de charité avaient été établis pour procurer du travail aux pauvres gens ; on veilla aussi à ce que les ouvrages entrepris fussent d'intérêt public et ne profitassent pas à un seul individu ou même à une seule paroisse.

Les demandes d'ateliers de charité furent très nombreuses et il fut impossible de donner satisfaction à toutes. La cherté du prix du pain, le manque de travail dans les manufactures, les hivers rigoureux de 1787-88 et 1788-89 en étaient la cause. « La misère est ici extrême et effrayante, écrivait le 28 mars 1789 le Bureau d'Andely, et nous avons tout à craindre si nous n'éloignons pas par le travail ceux de la classe indigente qui se trouvent sans pain » (1). La Commission intermédiaire concevait aussi de vives inquiétudes sur les émeutes possibles et en faisait part à Necker en lui réclamant des subsides.

Les fonds accordés par le roi furent de 77.600 livres en 1787, puis, à cause de la crise industrielle, de 87.000 livres pour chacune des années 1788 et 1789.

La dépense effective pour 1788 fut la suivante : (2)

Somme employée sur les fonds accordés

par le roi.....	86.967 l. 16 s. 6 d.
Sommes accordées par les particuliers.	30.288 l.
Total.....	117.255 l. 16 s. 6 d.

1. Arch. S.-Inf. C. 2137.

2. Arch. S.-Inf. C. 2.133.

Sur ce chiffre, deux mille livres de gratifications furent versées aux ingénieurs et inspecteurs. Trois ans auparavant, en 1785, les trente six ateliers établis dans la généralité avaient coûté 86.486 livres ; la subvention du Gouvernement avait été de 66.780 livres.

Les ateliers de charité de la ville de Rouen furent particulièrement intéressants ; c'est dans la grande ville que la misère se fit le mieux sentir. Leur étude montre bien les difficultés de toutes sortes qu'éprouva la Commission intermédiaire pour réaliser ses projets.

Au début de l'année 1788, l'Hôtel de Ville avait ouvert une souscription publique. Dès le mois d'avril, la Commission se prépara à confier au Bureau de Rouen les ateliers entretenus à l'aide de ces fonds ; il en coûterait, pensait-elle, 3.000 livres par semaine en donnant un salaire quotidien de 4 livres (1). Le 8 mai, les officiers municipaux demandaient à la Commission intermédiaire de se charger le plus tôt possible des ateliers ; ils avaient déjà dépensé 3.500 livres sur les fonds de souscription (2). On fixa au 24 mai la date à laquelle le Bureau de Rouen en prendrait la direction. Dès lors, avec l'aide de l'ingénieur de département, M. Pioche, la Commission essaya de les réorganiser pour obtenir un meilleur rendement : les ouvriers ne faisaient pas réellement la moitié ou le quart du travail correspondant à leur salaire.

Elle donna l'ordre de n'admettre que les malheureux manquant involontairement de travail, pouvant le prouver et qui auraient obtenu du procureur du roi à l'Hôtel de

1. Arch. S.-Inf. C. 2117. 17 avril 1788.

2. Arch. S.-Inf. C. 2113. 8 mai 1788.

Ville un billet d'admission (1). A ce sujet, ce dernier fit savoir qu'il était personnellement tout disposé à aider l'administration provinciale mais qu'il ne pouvait agir que d'accord avec le corps municipal dont les dispositions étaient à ce moment assez douteuses (2). Le montant des fonds disponibles obligeait à limiter à six cents le nombre des ouvriers. On ne rendrait pas public ce chiffre immédiatement afin de ne pas inquiéter la population indigente. On n'emploiera des terrassiers de profession recevant un salaire plus élevé qu'en cas d'absolue nécessité. Un commissaire surveillera les comptes et inspectera le travail. Les ouvriers, payés à la tâche, seront divisés en brigades commandées par un chef ouvrier, le conducteur allant d'une brigade à l'autre pour diriger les travaux. La maréchaussée maintiendra l'ordre.

Accoutumés à l'oisiveté, les ouvriers murmurèrent : des désordres se produisirent. Une résistance opiniâtre les calma et les résultats furent meilleurs. Au mois de juillet, la campagne ayant besoin de bras, on s'empressa de fermer les ateliers qui ne coûtaient pas moins de douze mille livres par mois (3).

L'hiver suivant, il fallut recommencer. Le 4 décembre, le procureur-syndic du département, Massé, vint prendre séance à la Commission pour étudier les projets de la saison (4). Trente mille livres étaient accordées à raison de six mille par mois, la ville de Rouen se chargeant du

1. Arch. S.-Inf. C. 2117. 2 juin 1788.

2. Arch. S.-Inf. C. 2188.

3. Arch. S.-Inf. C. 2117. 12 juin 1788. 8 juillet 1788.

4. Arch. S.-Inf. C. 2113. 4 décembre 1788.

reste de la dépense (1). Les ouvriers demandaient l'aumône aux passants avec arrogance : leur indiscipline fut encore plus grande que l'année précédente et dégénéra même en insurrection. Le 24 janvier 1789, il fallut faire expulser les fauteurs de troubles et envoyer un piquet de dix hommes pour assurer l'ordre (2). Après un moment de tranquillité on fit aider d'une patrouille le piquet suspendu quelque temps, puis rétabli (3). Ce n'est qu'avec des mesures énergiques de répression que le calme revint complètement.

On peut penser que les résultats obtenus ne furent guère satisfaisants. Les ateliers de charité aidèrent à vivre quelques malheureux qui auraient été réduits à la misère ; mais le nombre de ceux qui étaient ainsi secourus était peu important à une époque où tant d'ouvriers étaient victimes du chômage. D'autre part, le travail effectué au milieu de ce désordre, par des individus qui n'étaient pas accoutumés à ces ouvrages, laissait beaucoup à désirer. Si l'institution valut quelque chose au point de l'assistance, elle ne fit pas beaucoup avancer les travaux publics.

1. Arch. S.-Inf. C. 2117. 18 décembre 1788.

2. Arch. S.-Inf. C. 2113. 22 janvier 1789.

3. Arch. S.-Inf. C. 2113. 3 février 1789.

CHAPITRE IV

BIEN PUBLIC. MENDICITÉ AGRICULTURE. COMMERCE. INDUSTRIE

Au XVIII^e siècle, on groupait sous la dénomination « bien public » une foule de matières se rattachant au bien-être des individus et que l'on range maintenant surtout parmi les attributions sociales et économiques. « Le bien public comprend, disaient les procureurs-syndics dans le rapport des travaux de la Commission, tout ce qui tend à soulager l'humanité: guérison des épidémies et épizooties, agriculture, commerce, fabrication, découvertes (1) ». L'assemblée de Pont-L'Évêque en donnait la définition suivante : « Cet objet immense qui comprend tout ce qui peut concerner l'homme, sa personne, son existence, sa conservation, son instruction, sa sûreté, ses commodités, son commerce, ses exploitations, enfin tout ce qui peut le rendre heureux et le faire atteindre avec le moins d'amertume la fin de sa carrière (2) ».

A une époque où l'économie politique et la science sociale à leurs débuts passionnaient l'opinion, où il était de mode d'en parler aussi bien dans les réunions publiques que dans les salons, ces objets ne pouvaient

1. Rapport travaux de la Commis. interméd., p. 140.

2. Arch. S. Inf. C. 2150.

pas manquer d'attirer particulièrement l'attention des assemblées provinciales. On retrouve très nettement l'influence physiocratique dans les divers vœux qu'elles émirent. Leur conception se rapproche plutôt des théories plus modernes de Turgot, de Condillac que des principes particularistes, un peu étranges des premiers économistes. Mais leur œuvre ne consista guère qu'en rapports, circulaires, études, lectures de mémoires. Ce fut un mouvement d'idées, un rassemblement de projets que le temps, les circonstances et l'insuffisance de moyens pécuniaires empêchèrent de réaliser.

Avant de penser à encourager le commerce et l'industrie, écrivait le 26 avril 1788 la Commission intermédiaire aux bureaux de département, il faut songer à la santé des individus (1). Parmi les mesures prises par l'Assemblée de la Haute-Normandie pour assurer la conservation des vies humaines, il faut mettre au premier rang les cours d'accouchement. Le Berry et la Haute-Guyenne avaient donné l'exemple. Les procureurs-syndics constatèrent dans leur rapport la nécessité de ces cours pour remédier à l'ignorance des sages-femmes qui exerçaient alors. On en établirait un dans chaque chef-lieu de département, suivi par douze élèves qui pourraient recevoir une allocation de 30 sols par jour, si les fonds le permettaient. Les études dureraient un mois tous les trois ans ; on inaugurerait une nouvelle méthode en se servant de mannequins perfectionnés qui venaient d'être inventés par une dame de Coudray (2).

1. Arch. S.-Inf. C. 2.117, 26 avril 1788.

2. Arch. S.-Inf. C. 2.112. Rapp. proc.-syndics.

Les résultats obtenus furent médiocres ; on ne put triompher de la routine. En 1788, quatre départements avaient un cours et dépensaient à cette fin 1.375 livres payées sur les fonds libres. L'année suivante, il n'y avait plus que deux cours ; l'échec était presque complet (1).

La Commission intermédiaire envoya des médecins dans les lieux victimes d'épidémies ; les dépenses furent minimales : douze livres de frais de déplacement. Elle distribuait de la viande aux malades (2). Des charlatans parcouraient les campagnes : l'assemblée de Pont-l'Evêque demanda que cette profession leur fût interdite et qu'un examen fût subi par les médecins et chirurgiens. Elle proposa à l'Assemblée provinciale d'en entretenir dans les villages qui en étaient dépourvus (3). L'assemblée de Neuchâtel constatait aussi que les lois sur la chirurgie n'étaient pas observées ; beaucoup exerçaient leur métier sans en être capables et sans avoir été reçus.

Sur la demande de la Commission, Necker accorda un traitement annuel de douze cents livres à l'abbé Huby, disciple de l'abbé de l'Epée, pour instruire gratuitement les sourds-muets. Cette dépense était payée sur les fonds variables (5).

On trouve peu de mesures prises en faveur de l'instruction, seulement des vœux tels que celui des procureurs-syndics « d'élever l'âme des pauvres habitants pour leur

1. Rapport travaux Commis. interméd., p. 141.

2. Rapport travaux Commis. Interméd., pp. 143-144.

3. Arch. S.-Inf. C. 2.150

4. Arch. S.-Inf. C. 2.170

5. Rapport travaux Commis. Interméd., p. 148.

inspirer le désir d'être membres de la société » (1). La généralité, il est vrai, était déjà abondamment pourvue d'écoles. L'assemblée de Pont-l'Evêque chercha à en établir une au chef-lieu de son département qui avait reçu à cette fin un legs de 1200 livres de rentes. Elle réclama aussi une institution pour les enfant trouvés (2).

Lorsque se produisait un sinistre, des indemnités étaient distribuées. En cas d'incendie, la municipalité ou, à défaut, le Bureau du département, faisait une enquête et l'adressait à la Commission en indiquant le montant des secours provisoires accordés. Si les bâtiments brûlés étaient couverts en tuiles, le roi versait généralement aux sinistrés un dixième de la valeur des immeubles, à charge de reconstruction, sans préjudice d'une réduction d'impositions. (3) La compétence des nouvelles administrations n'était pas nettement délimitée en cette matière et parfois les sub-délégués faisaient une enquête parallèle de leur côté, d'où de petits incidents vite réglés. On agissait de même lors des inondations : ainsi la Commission demanda au Bureau de Pont-l'Evêque un rapport sur les débordements de la Calonne (4).

Parmi les mesures préventives contre les incendies, l'une d'elles montre l'inconvénient de l'ancien enchevêtrement des circonscriptions administratives et judiciaires en même temps que la gêne qui résultait de la confusion des pouvoirs. Le Parlement de Normandie avait interdit

1. Arch. S.-Inf., C. 2112. Rapp. proc. synd.

2. Arch. S.-Inf., C. 2150.

3. Arch. S. Inf. C. 2117, 29 mai 1788.

4. Arch. S.-Inf. C. 2117. 14 mars 1788.

de couvrir en paille ; mais les arrondissements d'Eu et de Blangy-sur-Bresle dans le département de Neufchâtel étaient du ressort du Parlement de Paris qui n'avait point édicté semblable réforme (1). L'assemblée provinciale devant de tels faits ne pouvait établir des règlements uniformes pour toute la généralité.

Il ne suffisait pas de veiller à la conservation des vies humaines et de donner des indemnités en cas de calamité, il fallait également procurer à tous ceux qui n'en avaient pas le pain et les objets de première nécessité. La Commission écrivait le 19 mars 1788 au Contrôleur général que la vie était plus chère en Haute Normandie qu'à Paris (2) Aussi les mesures d'assistance et la lutte contre la mendicité — « une de ces grandes réformes que la religion, le gouvernement et l'honneur de l'humanité sollicitent depuis longtemps » disaient les procureurs-syndics — eurent une importance primordiale dans l'œuvre de l'Assemblée provinciale.

Jusqu'au XVIII^e siècle, on avait laissé à la charité privée le soin de soulager la misère. L'Eglise était la principale pourvoyeuse des malheureux ; les curés les visitaient à domicile ; les moines distribuaient du pain et des offrandes à la porte des monastères. Le cardinal de la Rochefoucauld, président de l'Assemblée de Haute-Normandie, était appelé le « père des pauvres ». Mais peu à peu se forma une conception faisant de l'assistance un service public dont l'Etat devait se charger tout en acceptant la collaboration de l'Eglise. Dupont de Nemours, Condorcet,

1. Arch. S.-Inf., C. 2170.

2. Arch. S.-Inf. C. 2117. 19 mars 1788.

Le Trosne contribuèrent à la faire considérer comme une dette de la nation, à enseigner le devoir pour la puissance publique de secourir les indigents par le travail s'ils étaient valides, par la subsistance gratuite s'ils étaient infirmes. Déjà, dans cette matière, les intendants avaient pris quelques mesures en conformité avec les idées nouvelles. Les assemblées provinciales devaient tout naturellement s'inspirer de cette thèse et tenter de créer une organisation publique de la charité. L'édit de juin, pas plus que les règlements consécutifs ne les avait chargées expressément des questions relatives à la mendicité; mais Calonne avait fait part aux Notables de son intention à cet égard dans la séance du 23 février 1787. Il rangeait parmi leurs attributions la création et la direction d'ateliers de charité, l'étude des moyens à employer suivant les différents pays pour secourir les pauvres.

Il ressortait d'une enquête faite dans son diocèse en 1774 par l'archevêque de Rouen que dans certaines paroisses la moitié ou les deux tiers des habitants n'avaient pas d'autres ressources que la charité. Les motifs étaient multiples : les charges fiscales, l'ignorance, les terres incultes, la législation du commerce des grains, l'absentéisme des gros propriétaires, la dépopulation des campagnes, les règlements des corporations. Quand à ces causes venaient s'ajouter des calamités exceptionnelles ou une crise économique, la proportion des pauvres était encore plus élevée; on subit à ce moment les hivers rudes de 1788 et 1789, le marasme de l'industrie et du commerce à la suite du traité d'Eden, de fortes grêles ces mêmes années, des inondations en 1789, etc... La misère était surtout

grande dans les départements de Rouen et de Pont-l'Evêque. La décadence des filatures de coton avait réduit à l'indigence 71 paroisses du premier de ces départements. A Sotteville-les-Rouen, 3.000 habitants sur 4.000 étaient démunis de ressources et de travail. A Louviers, on constatait de nombreuses faillites en 1788; les officiers municipaux écrivaient à Necker que si le coût de la vie avait plus que doublé, les moyens de subsistance étaient diminués de moitié; en décembre les industriels durent se cotiser pour secourir les ouvriers sans travail, réunissant 6.000 livres auxquelles s'ajoutèrent 2.900 livres accordées par le roi pour un atelier de charité et 24.000 livres offertes par le cardinal de la Rochefoucauld. Le Havre avait beaucoup de pauvres étrangers attirés par la mer et par le désir d'émigrer.

Les ressources habituelles permettant de secourir les malheureux provenaient des dons du roi lors des calamités, des impositions, des quêtes dans les églises, des fondations, des aumônes, de la Loterie Royale, de la Caisse des Hôpitaux (création de Necker entretenue par une partie du produit de la Loterie Royale, une subvention de la Ferme Générale et la vente du salpêtre). Outre les dons en espèce, on distribuait des remèdes dans les campagnes, on soignait les infirmes dans les hôpitaux. Enfin, nous avons déjà parlé au chapitre précédent des ateliers de charité qui obligeaient les pauvres valides à travailler en faisant contribuer à leur salaire d'Etat, les Communautés et les riches (1).

1. Bloch C. *L'assistance et l'Etat en France à la veille de la Révolution*, *passim*.

La charité n'était pas le seul motif qui poussait à aider les pauvres et à réprimer la mendicité. Les vagabonds parcouraient les campagnes en bandes et les habitants n'osaient pas sortir quand leur présence était signalée. Ils dévastaient les champs, entraînaient avec eux le vol et le crime. Ils profitaient des dons arrachés quelquefois par leurs menaces et discréditaient les pauvres intéressants et dignes de pitié. Dans son procès-verbal, l'Assemblée d'Arques exposait le danger : « Depuis un mois, les mendiants et les vagabonds s'attroupent et parcourent la campagne pendant la nuit, ils sollicitent des aumônes par violences ; ils répandent la frayeur dans diverses paroisses et font craindre les plus grands malheurs » (1). En outre, dans les villes, des insurrections pouvaient se produire.

Le rapport de Thouret, tout imbu de sensibilité dans le goût du siècle, envisage l'assistance comme un service public et cherche à constituer un patrimoine aux pauvres avec des souscriptions et des fondations. Ils doivent retourner dans leur paroisse ; c'est là qu'ils seront secourus. Ils y sont mieux connus et si leur misère est véritable, elle y inspirera, sans crainte de fraude, plus de compassion. La vie y sera peut-être moins chère s'ils avaient quitté la campagne pour la ville comme c'était le cas le plus fréquent. C'est une vieille idée émise constamment par les conciles et les ordonnances, en dernier lieu par la déclaration de 1764 sur le vagabondage et la mendicité que de faire supporter les frais d'assistance par la propre paroisse des malheureux. Peut-être faut-il y voir une survivance

1. Arch. S.-Inf. C. 2154.

de l'antique communauté de propriété existant entre les membres de ce groupe (1) !

Les assemblées municipales seraient chargées de vérifier leurs besoins, d'envoyer à l'Assemblée de département et à l'Assemblée provinciale des états donnant tous renseignements utiles. Chaque paroisse aurait sa caisse gérée par le Trésorier des Pauvres et tous les mois en verserait le montant à la caisse départementale tenue par le Trésorier Général des Pauvres du département. L'Assemblée provinciale pourrait ordonner, en cas de nécessité, des échanges entre deux caisses départementales. Des bureaux de charité distribueraient des secours aux vieillards et aux infirmes incapables de travailler. Les malades seraient soignés chez eux, si possible, ou à l'hôpital. On fournirait des outils et on avancerait des matières premières à ceux qui accepteraient le travail, « pierre de touche des pauvres dignes de compassion », selon l'expression de l'Assemblée. Les paresseux qui, bien que robustes, refuseraient seraient enfermés dans des maisons de correction où ils seraient traités avec la rigueur méritée par leur conduite. Enfin, on aiderait particulièrement les familles nombreuses et on veillerait à ce que les enfants aillent aux écoles (2).

L'Assemblée adopta le 13 décembre le rapport de ses procureurs-syndics. Elle commença par établir nettement la distinction entre les pauvres et les mendiants. Les premiers seraient secourus sous diverses formes : dons ou ateliers de charité suivant leur capacité de travail. Quant aux autres, ce sont des vagabonds et l'Assemblée demanda

1. M. Olivier Martin à son cours.

2. Arch. S.-Inf. C. 2112. Rapp. proc.-synd.

le renouvellement et l'exécution des déclarations royales du 18 juillet 1724, du 3 août 1764, du 27 juillet 1777, leur prescrivant de se fixer dans leur paroisse natale et de travailler s'ils sont valides, leur défendant le vagabondage sous peine d'internement dans un dépôt public (1).

Les assemblées de département reçurent l'ordre de dresser la liste des pauvres et des fonds sur lesquels elles pouvaient compter et invitèrent les curés à former, avec les « personnes pieuses et patriotes », des bureaux de charité comme il en existait déjà au Havre, à Evreux, à Neufchâtel.

A cette fin, un état à remplir fut adressé à chaque municipalité : « Etat des pauvres et des secours dans la Paroisse de... » Il était divisé en cinq colonnes : 1° noms des vieillards, infirmes et estropiés hors d'état de travailler ; 2° pères de famille et autres ayant besoin d'un supplément de charité ; 3° pauvres valides manquant de travail ; 4° besoins annuels ; 5° moyens d'assistance de la paroisse (fondations ; aumônes des abbayes, curés et particuliers ; travail procuré par l'établissement de manufactures ou l'entreprise de travaux publics).

Les municipalités ne comprirent en rien les intentions de l'Assemblée provinciale ; la nouvelle thèse en faveur de l'assistance par l'Etat n'était pas arrivée jusqu'à elles. Aussi les réponses ne furent pas satisfaisantes et le résultat de l'enquête fut nul. Les unes exagéraient le nombre de leurs pauvres tout en montrant leur peu de ressources pour obtenir des subsides plus importants ; d'autres le dimi-

1. Arch. S.-Inf. C. 2112, 13 décembre 1787.

nuaient par peur d'imposition nouvelle; quelques-uns n'ayant absolument rien compris retournèrent leurs états en blanc. Il n'y avait aucun renseignement précis; on se dispensait quelquefois de donner l'évaluation des besoins annuels, le seigneur, le curé et les habitants subvenant ordinairement aux secours; on ne voulait pas que les aumônes d'une paroisse soient employées dans une autre (1).

Les assemblées de département (Evreux, Gisors, Pont-l'Evêque, etc...) se plaignirent dans leur procès-verbal de l'insuccès complet de cette enquête; elles ne manquèrent pas d'ailleurs d'en critiquer le but. Plusieurs restaient attachées aux anciennes conceptions, tout en faisant parfois d'utiles remarques. L'assurance d'un secours régulier rend paresseux, dit celle de Pont-l'Evêque; les habitants font des aumônes en nature, ils ne seraient pas aussi bien disposés à donner de l'argent, ce qui d'ailleurs ne profiterait pas toujours autant aux pauvres; si on éloigne ceux-ci dans des dépôts, leur vue n'apitoiera plus et les secours deviendront moins abondants (2). L'Assemblée de Pont-Audemer prétendait que le plan de l'Assemblée provinciale était presque impossible à remplir dans son département (3). « La charité doit être un acte libre » disait celle de Caudebec (4). « En suivant les règles d'une justice rigoureuse, ne serait-il pas à craindre qu'on refroidit la charité ? »; cette phrase de l'assemblée de Montivilliers

1. Arch. S.-Inf. C. 2121, 2210, 2211, 2212.

2. Arch. S.-Inf. C. 2150.

3. Arch. S.-Inf. C. 2147.

4. Arch. S.-Inf. C. 2156.

montre bien l'opposition entre la nouvelle théorie et l'ancienne. Elle ajoutait qu'une souscription volontaire pourrait réussir quelque temps mais ne serait pas suffisante si elle devait durer continuellement (1).

On avait en effet prévu une contribution forcée mais dont le montant aurait été laissé à la conscience des contribuables ; on ne voulait pas en faire un impôt rigide à l'exemple de la *taxe anglaise des poor laws*. Thouret donc, tout en faisant de l'assistance un devoir pour l'Etat, hésitait à l'assimiler complètement aux autres services publics. D'ailleurs, cette souscription n'aurait lieu qu'en cas d'insuffisance de revenus des caisses de charité. Normalement, celles-ci devaient être alimentées par les aumônes volontaires, les fondations spéciales, les fonds octroyés par le roi pour les ateliers de charité, le produit de la vente des cimetières supprimés à l'intérieur des villes, les revenus des confréries des paroisses.

Toutes les assemblées de département étaient d'accord sur la nécessité d'édicter des règlements contre le vagabondage et de les faire observer énergiquement. A ce propos, l'Assemblée de Caudebec préconisait la surveillance des cafés, la défense de louer à des étrangers non munis de certificat de domicile, l'obligation de noter les noms et adresses des voyageurs qui coucheraient plus de deux nuits dans un cabaret (2).

Avant d'enfermer les vagabonds dans les dépôts de mendicité, il aurait fallu réformer le régime de ces établissements où personne n'était à l'abri d'une détention arbi-

1. Arch. S.-Inf. C. 2168.

2. Arch. S.-Inf. C. 2156.

traire. Ils étaient entassés avec les fous et les femmes de mauvaise vie. Des crimes y restaient ignorés ou, au contraire, s'ils étaient trop graves, étaient déferés à la justice prévôtale, ce qui privait l'accusé de deux degrés de juridiction. Les détenus seraient astreints au travail et recevraient une partie du produit de leur ouvrage, le reste contribuant à couvrir les frais du dépôt (1).

Les conseils et les mémoires sur cette question de la mendicité ne manquèrent point à l'Assemblée provinciale. Les curés de Saint-Maclou, Saint-Vivien et Saint-Nicaise, les paroisses les plus pauvres de Rouen, présentèrent un projet établi en collaboration ; trouvant les quêtes à domicile trop importunes, ils proposaient la création d'associations de charité dont les membres s'engageraient à participer à l'entretien des pauvres par souscription annuelle, dans la mesure où ils penseraient pouvoir le faire (2). L'assemblée de Pont-l'Evêque voulait obliger les gros bénéficiers à laisser dans leur paroisse un fonds de secours ; très souvent ils habitaient dans les villes où ils se souciaient peu des malheureux qu'ils ne voyaient pas (3). Celle de Montivilliers pensait que le projet d'un fonds commun, bien que juste, était de nature à refroidir la charité ; ne pourrait-on point commencer, disait-elle, par tenter une association entre les paroisses d'un même canton ? On ouvrirait dans chaque village une souscription entre les gens aisés à la tête desquels s'inscriraient le seigneur et les gros décimateurs (4). A signaler encore l'idée d'affecter au patrimoine

1. Bloch. *C. loc. cit.*, p. 392.

2. Arch. S.-Inf. C. 2121.

3. Arch. S.-Inf. C. 2150.

4. Arch. S.-Inf. C. 2160.

des pauvres le produit de la vente des biens communaux (1).

La Commission intermédiaire correspondit avec les assemblées de Berry et du Maine au sujet des bureaux de charité (1), avec celle de l'Ile de France sur les fonds de mendicité; elle proposait à cette dernière le 10 juillet 1788 de se concerter avec elle. Elle avait l'ambition de faire adopter plus tard son plan par la France entière (2).

Si on ajoute à tous ces projets ceux qui étaient destinés à soulager les pauvres dans la répartition des impositions, à améliorer le sort des cultivateurs et des ouvriers, on aura une vue d'ensemble sur le plan de l'Assemblée de Haute-Normandie. Aucune assemblée provinciale n'eut un système aussi complet. Malheureusement, la réalisation fut loin d'atteindre les espérances. Les meilleures intentions se heurtèrent à l'ignorance et à la routine. Les circonstances contraires l'emportèrent et la mendicité s'accrut au lieu de diminuer.

*
* * *

Au moment où les physiocrates proclamaient l'importance primordiale de la terre en économie politique, l'agriculture ne pouvait manquer d'attirer particulièrement l'attention de l'Assemblée provinciale. « L'agriculture est sans contredit la source de toutes les richesses », disait l'assemblée d'Evreux dans son procès-verbal (3).

Le sol de la généralité de Rouen était très fertile. Pourtant, les récoltes étaient loin d'y être florissantes. En 1787,

1. Arch. S.-Inf. C. 2121.

2. Arch. S.-Inf. C. 2117, 10 juillet 1788.

3. Arch. S.-Inf. C. 2138.

le voyageur anglais Young s'étonnait de l'insuffisance de la production agricole qui semblait ne pas justifier la réputation de la Normandie (1). C'est que de multiples causes gênaient les cultivateurs. L'arbitraire et l'instabilité des impôts, le régime odieux de la gabelle, la rareté et le mauvais état des chemins vicinaux, la menace des mendiants, l'ignorance, la réglementation du commerce des grains, l'existence de biens communaux étaient autant d'obstacles à la prospérité de la culture. L'assemblée de Montivilliers ajoutait à tout cela l'interdiction de fixer la durée des baux à plus de neuf ans sous peine d'être exposé à perdre son droit de propriété (2).

Cependant, les sociétés d'agriculture vulgarisaient les connaissances agricoles ; elles étaient déjà encouragées par le Gouvernement ; les intendants s'y intéressaient. Il en existait une à Rouen dont le secrétaire perpétuel, Dambourney, était membre de la Commission intermédiaire.

On continuait à entretenir quatre élèves à l'école vétérinaire d'Alfort comme le faisait auparavant la généralité. La Commission s'intéressait à leurs notes, surveillait leurs études et leur versait une indemnité à la sortie de l'école. Les dépenses se montèrent à 2.211 livres en 1788 et à 2.034 l. 10 l'année suivante (3). Il eut été intéressant, disaient dans leur rapport les procureurs-syndics, d'obliger les lauréats à s'établir dans le département de la province où leur présence serait reconnue nécessaire, mais on ne les y

1. Young, *Voyages en France pendant les années 1787-1788-1789-1790*. Paris 1794, t. II, p. 250.

2. Arch. S.-Inf. C. 2160.

3. Rapport travaux Commis. Interméd., p. 151.

obligea pas « un des premiers droits de l'homme libre étant d'aller et de s'établir partout où il lui plaît » (1).

Lorsque se déclarait une épizootie, la municipalité ou le Bureau de département faisaient une enquête et l'adressaient à la Commission. Celle-ci envoyait un « artiste vétérinaire ». Très souvent il se heurtait à l'ignorance ou à l'intérêt personnel mal entendu des paysans. Les lois en cette matière (arrêt du Conseil du 16 juillet 1784) n'étaient point observées. Quelque hésitation se produisit au début, à propos d'une épizootie de morve, sur la compétence des assemblées provinciales. Théoriquement, la matière était du ressort du Grand Ecuyer ; mais ce personnage avait renoncé depuis un certain temps à se prévaloir de cette règle et avant 1787 les intendants s'occupaient de la question (2). Les frais de l'Assemblée furent sur cet objet en 1788 de 146 livres (3).

Suivant l'exemple du Berry, l'Assemblée de Haute-Normandie chercha à encourager l'élevage des bestiaux et particulièrement de la race ovine, ce qui aurait produit une heureuse répercussion à la fois dans l'agriculture et dans l'industrie textile, tout en abaissant le prix de la viande. Elle proposa deux sortes de mesures : l'importation de bœliers étrangers et la vulgarisation des méthodes d'élevage rationnelles. La Commission acheta en effet des moutons anglais et les distribua aux meilleurs cultivateurs ; elle décerna des primes à ceux qui obtinrent du croisement les plus beaux animaux. Mais les espèces étrangères,

1. Arch. S.-Inf. C. 2119. Rapports procure. syndics.

2. Arch. S.-Inf., C. 2117. 20 juin 1788. C. 2213.

3. Rapport travaux Commis. Interméd., p. 155-156.

qu'on pensait pouvoir adapter au climat, périrent. D'autre part, pour remédier à l'ignorance, elle fit rédiger une notice sur l'élevage des bêtes à laine et l'adressa gratuitement aux seigneurs et curés qui la répandaient autour d'eux, insistant sur l'hygiène nécessaire aux moutons, sur l'aération des étables et gémissant aussi sur la gabelle qui empêchait de leur donner le sel nécessaire à leur tempérament (1). Bien souvent la routine s'opposa victorieusement à l'observation de ces instructions.

A propos du commerce des bestiaux, un mémoire anonyme signale l'obligation où sont souvent les éleveurs d'emprunter à des taux usuraires : on leur demande jusqu'à 7 % et 8 % pour six mois ; beaucoup d'entre eux y trouvent la ruine. L'auteur de ces lignes préconise la création d'une « Banque patriotique et provinciale » destinée à encourager le commerce et l'agriculture en même temps qu'à servir de trésorière à l'Assemblée provinciale. Constituée par actions de valeur modique auxquelles tous se feraient un devoir de souscrire, elle serait surveillée par l'Assemblée et ses comptes seraient rendus publics. L'expérience récente et funeste de Law a laissé une telle prévention contre le billet de banque qu'on ne pourrait lui accorder le droit d'en émettre. « Son premier objet serait de subvenir aux besoins du fermier ou du commerçant qui serait dans le cas d'augmenter son commerce ». Elle prêterait à 6 % par an des sommes ne dépassant pas 6.000 livres pour une durée maxima de six mois et seulement à des personnes de solvabilité notoire. Elle aurait le dépôt de tout l'argent de la province qui jouirait des bénéfices

1. Arch. S.-Inf., C. 2120.

après le remboursement des actions. Ce mémoire préconise donc un type ingénieux de société anonyme destinée à se transformer en service public et jouant en partie le rôle des banques populaires actuelles (2).

A plusieurs reprises, le 28 février, le 4 septembre 1788, la Commission écrivit au Contrôleur général, selon les vœux émis par l'Assemblée en 1787, pour obtenir aux cultivateurs l'autorisation de lessiver leurs blés à l'eau de mer afin de lutter contre la carie (1). Nous avons déjà montré, en étudiant les impositions, comment cette mesure était défendue et resta interdite afin d'empêcher les fraudes contre la gabelle.

Le 4 mars 1788, la Commission adressa aux Bureaux intermédiaires des « conseils relatifs à l'agriculture ». Ces instructions imprimées émanaient du Contrôle Général et étaient destinées à être distribuées aux personnes à qui elles seraient le plus utiles, traitant des objets les plus divers : engrais, bestiaux, prairies artificielles, élevage des moutons, laines, labours, chaulage des blés, granges et meules, mouture des grains, chanvres et lins — secours aux noyés, asphyxiés, empoisonnés (2). L'Assemblée d'Evreux nous en apprend les résultats : les cultivateurs qui les reçurent répugnèrent à les mettre en pratique par attachement à leurs anciennes méthodes, par crainte de la dépense ou du travail occasionné ou par peur du rendement insuffisant à cause du peu de fertilité de leurs terres (3).

1. Arch. S.-Inf. C. 2117. 28 février, 4 sept. 1788.

2. Arch. S.-Inf. C. 2120.

3. Arch. S.-Inf. C. 2138.

Le partage des biens communaux avait été mis à l'ordre du jour à la fin du xviii^e siècle par les économistes. Impressionnés par l'exemple de l'Angleterre et de l'Ecosse où se faisait cette opération, les physiocrates la réclamaient à condition qu'elle n'eût lieu, selon leurs principes, qu'entre les grands propriétaires fonciers, seuls capables de cultiver avec profit. Sous leur influence, la royauté avait abandonné ses anciennes prohibitions d'aliénation et avait déjà permis le partage dans quelques provinces. L'Assemblée de Haute-Guyenne s'en était occupée sérieusement ; elle avait laissé indivis les biens qui ne pouvaient être cultivés utilement, répartissant les autres, moitié par feux, moitié proportionnellement à la taille des habitants (1). Le rapporteur à l'Assemblée énumérait les inconvénients des terrains communaux « sur lesquels les habitants ont indivisément un droit d'usage et de propriété, comme formant une communauté laïque » (2). Ils enlèvent aux récoltes une partie des terres, ne laissant aux troupeaux qu'une nourriture maigre et malsaine, engendrant les épidémies et les épizooties. La routine avait empêché l'exécution des règlements qui prévoyaient le défrichement, notamment de celui d'août 1766. Le seul remède est le partage, « par lequel on substituera la propriété particulière qui vivifie tout à la jouissance commune qui entraîne abus, insouciance et détérioration ». Sur ce point, presque tous sont d'accord. Mais la grosse difficulté est de savoir comment partager : par tête, système primitif et qui paraît à première vue assez équitable ; par feux, la propriété étant

1. De Luçay, *loc. cit.*, p. 261.

2. Arch. S.-Inf. C. 2112. Rapp. procur.-syndics.

exploitée par la famille entière et non isolément par chacun de ses membres ; proportionnellement aux biens possédés actuellement, selon la doctrine des économistes, mode proposé par le Parlement de Rouen en 1747. Pour résoudre cette question, le bureau de l'agriculture invita la Commission intermédiaire à faire une enquête et mit au concours le sujet suivant : « Déterminer les avantages et désavantages du partage des communaux » Aucun mémoire ne fut présenté (1).

L'année suivante, la Commission écrivait aux Bureaux de département pour connaître l'étendue des biens communaux et pour avoir leur opinion sur l'utilité du partage et le mode à employer. La question fut discutée par les assemblées pendant leur session d'octobre. Quelques-unes comme celles de Rouen ne donnèrent pas de réponse et préconisèrent le *statu quo* pour l'instant ou tout au moins demandèrent d'agir avec circonspection, le sujet n'étant pas encore assez connu et étudié. L'assemblée d'Évreux n'était pas favorable au partage, la propriété collective pouvant très bien convenir à l'élevage du bétail que l'on cherchait par ailleurs à encourager (2). Plus précisé, celle de Gisors distinguait, suivant leur nature, les terrains destinés à rester à l'état de pâturages qui devraient être conservés dans l'indivision et ceux qui, pouvant être cultivés, seraient partagés. La séparation se ferait par feux : jusqu'alors, chaque individu pouvait faire paître autant de bestiaux qu'il le désirait ; les droits de tous sont donc égaux ; ils ne doivent pas être changés par le partage. Cependant, ce ne

1. Arch. S.-Inf. C. 2112.

2. Arch. S.-Inf. C. 2138.

serait guère qu'un usufruit; en cas de mort, les biens acquis ainsi ne pourraient être attribués à des étrangers, ils seraient donnés aux nouveaux chefs de famille qui n'avaient pas pris part à la première distribution (1). L'Assemblée de Pont-Audemer ne parle pas de partage, mais d'aliénation, montrant l'inconvénient des petites parcelles de terrain. On abandonnerait aux pauvres une certaine étendue de terres faciles à cultiver, soit gratuitement, soit par bail emphytéotique; les autres biens seraient divisés en lots assez vastes et vendus par adjudication publique; le produit servirait à acquitter les charges communes ou serait placé en rentes sur le clergé (2). A l'origine, disait celle de Pont-l'Evêque, les seigneurs étaient d'autant plus puissants qu'ils avaient plus d'hommes. Aussi leur concédaient-ils des terres pour les attirer et leur permettre d'élever une famille. D'après ces principes, le partage devrait être fait par feux, mais depuis, tous les propriétaires ayant supporté les charges, on pourrait adopter un système mixte, en séparant moitié par feux, moitié au pied-perche des propriétés. Cependant elle insistait aussi sur l'inconvénient grave produit par cette mesure : la multiplicité des fossés et des clôtures ferait perdre à la culture des étendues appréciables de terrain (3). Pour l'Assemblée de Caudebec, les biens communaux devraient être partagés proportionnellement aux propriétés après prélèvement de la part du seigneur et de celle des pauvres que l'on pourrait d'ailleurs remplacer par une somme annuelle égale au dixième du

1. Arch. S.-Inf. C. 2140.

2. Arch. S.-Inf. C. 2147.

3. Arch. S.-Inf. 2150.

revenu des biens distribués. Elle fait remarquer que cette opération entraînerait ultérieurement pour le Trésor Public la perception des droits de mutation, insinuation, centième denier, et ainsi à ce point de vue aurait un nouvel avantage (1).

Toutes ces discussions très intéressantes sur des points qui d'ailleurs font encore actuellement l'objet de controverses n'aboutirent pas ; mais les arguments mis en avant par l'Assemblée de Haute-Normandie furent repris un à un par le rapport du 5 juin 1791 (2) et l'on sait toutes les vicissitudes par lesquelles passa sous la Révolution la question des biens communaux, depuis le partage rendu obligatoire, devenu ensuite facultatif, puis interdit.

L'Assemblée reçut divers mémoires relatifs à l'amélioration de certaines cultures. Elle s'intéressait notamment à la garance ; Dambourney, un des membres de la Commission intermédiaire, avait fait des expériences sur cette plante et avait écrit un ouvrage sur la teinture des laines et lainages par les végétaux indigènes. Un rapport sur les avantages de l'amidon extrait de la pomme de terre demandait la libre fabrication et l'exemption de droits. Un autre écrit intitulé : *Réflexions proposées sur quelques changements à faire dans l'administration des forêts du royaume*, traitait de la conservation, du repeuplement, des adjudications de forêts, de la perception de taxes à la vente (3).

La question des droits à l'exportation auxquels étaient assujettis les produits de la culture fut agitée par l'Assem-

1. Arch. S.-Inf. C. 2156.

2. Renouvin, *loc. cit.*, p. 398.

3. Arch. S.-Inf. C. 2120.

blée de Pont-l'Évêque qui se plaignit à cette occasion d'une différence impolitique faite avec les objets manufacturés (1).

Parmi les entraves apportées à l'agriculture, il faut citer l'existence des garde-étalons dont demandaient la suppression les Assemblées de Pont-Audemer (2) et de Caudebec (3) — privilège « abusif et onéreux », en même temps que nuisible à la race chevaline.

On citait encore comme une gêne des plus sensibles pour l'agriculture la réglementation de la circulation des grains. Au XVIII^e siècle, les idées étaient très partagées à ce point de vue. Tandis que la prohibition d'exporter et d'expédier d'une province à l'autre était encore sévère, les économistes venaient de dire : « Laissez passer ». Aussi le Gouvernement hésitait-il sur la politique à suivre. En 1774, Turgot avait rendu le commerce libre ; Calonne s'était rallié à ce principe devant l'assemblée des notables de 1787. Brienne était l'auteur d'un édit du 17 juin de la même année consacrant le régime de liberté, à l'intérieur comme à l'extérieur ; néanmoins il permettait aux États et aux assemblées provinciales de demander pour un an la suspension de la liberté d'exporter hors du royaume, se réservant lui-même le pouvoir de l'accorder s'il la jugeait nécessaire. Or, à partir de l'été 1788, les grains commencèrent à manquer sur divers marchés de la généralité et les autorités locales avaient remis en vigueur les anciennes ordonnances réglementant les halles. La population com-

1. Arch. S.-Inf. C. 2150.

2. Arch. S.-Inf. C. 2147.

3. Arch. S.-Inf. C. 2156.

ménçait à s'alarmer de la cherté du blé et des attroupe-
ments se formaient la nuit (1).

En septembre, Necker qui n'était partisan de la liberté que lorsque le prix du grain était bas, écrivit à l'Assemblée de Haute-Normandie pour lui demander son avis sur la suspension de l'exportation afin de calmer les inquiétudes — enquête un peu tardive puisque quatre jours auparavant il venait de prohiber, de son propre mouvement, la vente à l'étranger, sans attendre les doléances de l'Assemblée prévues par l'édit du 17 juin 1787 (2).

En même temps, le ministre favorisa l'importation en faisant rendre le 23 novembre un arrêt du Conseil donnant une prime de trente sols par quintal de blé et de quarante sols par quintal de farine achetés aux États-Unis du 15 février au 15 juin 1789. Cette mesure fut étendue le 24 janvier aux grains provenant de tous les ports de l'Europe, puis le 20 avril à ceux qui étaient importés par les frontières de terre ; une prime était également accordée aux orges et aux seigles. On reculait au 1^{er} septembre 1789 la date extrême d'application de cette mesure. Les primes étaient payées par les Receveurs des droits des Fermes établis dans les ports ou sur les frontières. En outre, les navires qui apportaient ces céréales et ces farines étaient exempts du droit de fret (3).

La Commission intermédiaire répondit à Necker qu'elle approuvait la suppression, pour quelques mois, de l'expor-

1. Desmarest Ch., *Le Commerce des grains dans la généralité de Rouen à la fin de l'Ancien Régime*, Rouen, 1926, p. 221 et suiv.

2. Arch. S.-Inf. C. 2113, 11 sept. 1788.

3. Arch. S.-Inf. C. 2150.

tation qui d'ailleurs était peu considérable en Normandie. Cependant elle faisait remarquer que le prix du blé était resté normal jusqu'à la moisson, époque où il avait renchééri momentanément par suite de l'absence de moyens de transport. Elle reconnaissait que la décision ministérielle apaiserait les craintes et augmenterait la circulation intérieure au profit des provinces qui avaient souffert d'une mauvaise récolte. Elle se tiendrait au courant du mouvement des grains dans les ports de la généralité au moyen des rapports des Bureaux des Fermes et réclamerait l'abrogation de la prohibition d'exporter quand elle le jugerait utile (1).

L'opinion publique était favorable à la réglementation et la Commission intermédiaire se borna par la suite à faire connaître à Necker la situation déficitaire du marché et les troubles qu'elle occasionnait, réclamant même l'envoi de troupes. Le 12 et le 13 janvier des émeutes se produisirent ; des bandes armées parcouraient le pays en exigeant du blé (2). Il fallait faire escorter les grains qui arrivaient en grande quantité du Havre à destination de Paris. Le régime de surveillance s'aggrava plutôt jusqu'à la Révolution puisque le 23 avril 1789, Necker accorda aux autorités locales le droit de visiter les greniers.

Comme corollaire, le prix du pain était aussi sévèrement réglementé, mesure qui ne nous surprend point, puisqu'elle a survécu jusqu'à nos jours. L'Assemblée voulut tenter l'expérience de la liberté ; on remarque encore là l'influence des économistes. C'est au Havre qu'elle pro-

1. Arch. S.-Inf. C. 2117, 11 sept. 1788.

2. Arch. S.-Inf. C. 2113, 26 févr. 1789.

posa d'essayer la libre concurrence, ville qui devait être bien approvisionnée en grains puisque là arrivaient les céréales étrangères. Le prix du pain était soumis à l'autorité des juges de police et la taxe fixée sur le prix moyen du blé vendu à la halle ; ainsi, le consommateur ne pouvait profiter du bon marché du grain et de la farine achetés au dehors. Mais l'Assemblée provinciale n'était point seule compétente ; le Parlement ayant la grande police devait décider ; elle se borna donc à inviter les officiers municipaux du Havre à solliciter de ce dernier la liberté du prix du pain (1). Ceci resta à l'état de projet et l'Assemblée du département de Montivilliers l'année suivante n'y était guère favorable, pensant que ce n'était pas le moment de tenter une expérience ; le blé étant rare et cher (2).

La pêche était une source appréciable de profits pour la généralité qui sur une grande longueur était baignée par la mer ; les principaux ports où s'exerçait cette industrie étaient Dieppe, Fécamp, Saint-Valéry, Le Tréport. En outre, les populations qui s'y adonnaient étaient pour la marine royale des recrues excellentes, bien meilleures que les matelots au long cours corrompus par leur existence et condamnés au célibat. Néanmoins la condition des pêcheurs était peu enviable en raison de leur dur travail, du prix élevé des filets, du service militaire qui n'en épargnait aucun. La situation de l'armateur n'était guère plus belle ; outre les frais considérables auxquels ils avaient à subvenir, ils étaient obligés en cas de guerre de désarmer leurs gros bateaux pour en construire de plus petits. Aussi

1. Arch. S.-Inf. C. 2112.

2. Arch. S.-Inf. C. 2160.

le bureau de l'agriculture proposa-t-il à l'Assemblée d'encourager la pêche ; pour cela, il paraissait d'abord nécessaire de supprimer les droits sur le poisson à l'entrée des villes et notamment de Rouen. « La terre, mère de tous les biens, et sur laquelle en dernière analyse retombent tous les impôts, est justement chargée de les acquitter », et pourrait supporter les taxes abolies par ailleurs ; c'est la théorie physiocratique de l'impôt unique sur les propriétaires fonciers. Le rapport se plaignait également comme toujours de la gabelle qui nuisait aux salaisons de poisson et rappelait le projet déjà envisagé d'un canal de Dieppe à l'Oise qui faciliterait l'écoulement de la pêche. Il signalait encore une autre gêne, l'étroitesse du marché aux bois servant à la confection des barils (1). L'Assemblée approuva les idées émises par son bureau d'agriculture et la Commission fit en juillet suivant une étude auprès des Bureaux d'Arques, Montivilliers, Pont-l'Evêque et Neufchâtel ; là encore aucune suite ne fut donnée (2).

La Commission fit des enquêtes sur l'abondance du gibier dans certaines contrées et donna ordre de le détruire quand un danger en résultait pour les récoltes (3). Un mémoire sur les causes du blé noir, couronné par l'Académie d'Amiens, présenté par un sieur Morize, membre de la société d'agriculture d'Evreux, contenait des critiques sévères contre les seigneurs qui laissaient manger les récoltes des paysans par le gibier, prétendait qu'ils abusaient de la variété des lois et usages pour vexer le peuple

1. Arch. S.-Inf. C. 2112.

2. Arch. S.-Inf. C. 2117, 10 juillet 1788.

3. Arch. S.-Inf. C. 2117, divers.

et demandait plus d'uniformité. Cet écrit contenait également de vives plaintes contre les fermes des gabelles et les fermiers généraux, vérités qui « seront bonnes à publier quand le patriotisme aura fait des progrès. » A la lecture de ce mémoire, on sent bien l'approche de la Révolution (1).

Des municipalités se plaignirent des dommages causés aux récoltes par le grand nombre de corneilles (2). Les loups faisaient encore des ravages plus sérieux ; la Commission prescrivit le 21 mai 1788 aux Bureaux intermédiaires de payer au public des primes variant de trois à douze livres selon l'âge et le sexe de l'animal tué. Cette décision donna au Gouverneur l'une des rares occasions qu'il eut d'intervenir dans les actes de l'Assemblée provinciale. Le duc d'Harcourt demanda au baron de Breteuil si la Commission n'avait pas outrepassé ses pouvoirs, le port d'armes étant prohibé et dangereux en des temps aussi troublés. Lambert répondit affirmativement le 4 juillet, donnant ordre de faire cesser toute distribution ultérieure et de ne pas rendre aux paysans les armes confisquées précédemment (3).

Lorsque des calamités exceptionnelles avaient causé des pertes de récoltes et de bestiaux, la Commission ordonnait une enquête, soit au Bureau de département, soit à la municipalité, suivant l'étendue du dommage causé. Non seulement elle accordait une réduction d'impositions par voie de moins imposé, s'il en était encore temps, ou de

1. Arch. S.-Inf. C. 2120.

2. Arch. S.-Inf. C. 2120.

3. Arch. S.-Inf. C. 2161.

décharge si les rôles étaient déjà en recouvrement, mais elle distribuait quelquefois des secours extraordinaires. A la suite des orages et de la grêle de l'été 1789, elle y affecta 1.200.000 livres données par le roi et le produit d'une loterie qui d'ailleurs ne réussit point (1).

* * *

Si l'Assemblée et sa Commission accordèrent, dans leurs préoccupations au sujet du bien public, une place primordiale à l'agriculture, elles ne délaissèrent point le commerce et l'industrie ; loin de les dédaigner comme les premiers physiocrates, elles comprenaient comme Turgot que ces branches de l'activité humaine se complétaient et étaient également nécessaires à la généralité. Elles pouvaient prendre à leur compte cette phrase de la municipalité de Duclair présentant un mémoire sur l'utilité, les moyens et les avantages d'établir quelques manufactures dans son village : « Il est constant que l'agriculture et les manufactures se prêtent un secours mutuel et qu'elles ne peuvent même exister l'une sans l'autre » (2).

Le commerce en Normandie avait toujours été florissant. La richesse de sa capitale en était une preuve ; la situation géographique de la généralité de Rouen en particulier ne pouvait que favoriser le tempérament et les aptitudes naturelles de ses habitants. Et pourtant, l'Assemblée et sa Commission nous dépeignent la situation sous les plus sombres couleurs. La Chambre de Commerce de Rouen

1. Arch. S.-Inf. C. 2117, 7 août 1788.

2. Arch. S.-Inf. C. 2213.

aussi dans une lettre à l'Assemblée provinciale écrit : « Jamais le commerce de Normandie n'a eu plus besoin de secours (1). » Les exportations cessaient, les manufactures fermaient et le chômage réduisait les ouvriers à la misère.

Cette grave crise était attribuée surtout à la concurrence étrangère, spécialement à celle de l'Angleterre et la cause en était le récent traité de commerce conclu avec ce pays. Nous insisterons quelque peu sur la situation qui en résulta et les controverses qui suivirent. Très intéressantes, elle donnèrent de part et d'autre l'occasion de formuler tous les arguments classiques en faveur du protectionnisme et du libre-échange et mirent aux prises la Chambre de Commerce de Normandie et l'un des physiocrates les plus célèbres : Dupont de Nemours.

Après des réglementations douanières excessives et des représailles continuelles, le traité de paix de 1783 avec l'Angleterre, terminant la guerre d'Amérique, avait prévu des négociations ultérieures entre les deux nations en vue de favoriser leur commerce réciproque. La doctrine physiocratique et le goût de l'étranger avaient mis le libre-échange à la mode. Le 26 septembre 1786 fut signé le traité d'Eden. Il stipulait que les droits d'entrée en Angleterre sur les vins, vinaigres, eaux-de-vie et huiles seraient diminués ; les objets de luxe, glaces, articles de Paris paieraient seulement 12 %. En retour, les taxes perçues à l'entrée en France des étoffes de laine et de coton, de la faïence et de la poterie étaient réduites à 12 % ; mêmes concessions pour le fer et la quincaillerie. Aucun des grands articles de fabrication anglaise n'était plus interdit

1. Arch. S.-Inf. C. 2110.

en France quoique les étoffes de soie restassent prohibées en Angleterre. Si les fabricants d'objets de luxe et les exportateurs de vins pouvaient se réjouir, les industriels normands voyaient leur commerce durement frappé.

La Chambre de Commerce de Normandie n'avait pas été avertie des négociations ; elle protesta, ajoutant qu'en Angleterre les corporations de négociants et fabricants avaient été consultées. Elle envoya deux commerçants faire une enquête dans ce dernier pays, puis chargea l'un d'eux de faire un rapport parallèle sur la situation de la province. D'après leurs réflexions, elle rédigea en 1787 ses « Observations sur le Traité de Commerce entre la France et l'Angleterre », faisant part au Gouvernement de ses plaintes énergiques. Elle montrait la nation rivale favorisée par son charbon, son plomb, son étain, son cuivre, son fer. La France retirait-elle du moins quelque avantage ? Bien peu ; le peuple anglais préférerait les vins espagnols aux nôtres tandis que les gens riches n'auraient pas reculé devant un faible droit pour se procurer des vins français. De plus, l'industrie anglaise n'était point gênée par des règlements multiples et possédait un outillage neuf. Les résultats n'étaient que trop visibles : les fabricants de laines des Andelys, de couvertures de Darnétal fermaient leurs portes ; à Rouen et dans ses faubourgs, 200 métiers sur 1.200 pour la bonneterie étaient arrêtés quelques mois seulement après la signature du traité. Les femmes, enfants et vieillards qui filaient le coton dans la campagne étaient sans gagne-pain (1).

1. Deschamps L. *Le traité de 1786 et la Chambre de Commerce de Rouen*. Rouen, 1889, *passim*.

Ce mémoire fut adressé aussi à la Chambre de Commerce de Bordeaux qui répondit le 19 septembre 1787 en s'y associant, insistant pour qu'en pareil cas les négociants et industriels soient consultés (4).

A cette époque, la Commission intermédiaire était entrée en fonctions. Ayant reçu la mission de faire une enquête sur la situation des manufactures et des branches de commerce ayant besoin d'encouragement principalement du fait de la concurrence étrangère, elle devait s'intéresser à la question. La Commission s'inspira du mémoire de la Chambre de Commerce de Rouen et Thouret y puisa les matériaux de son rapport ainsi que dans le travail présenté le 27 septembre par Le Couteux de Canteleu. Ce rapport ne décrit pas seulement l'état du commerce à l'époque ; il préconise des remèdes et l'allure en est assez optimiste. Il étudie l'une après l'autre chaque branche d'industrie.

Manchester nous concurrence pour la bonneterie, la mousseline, les guinées, le Yorkshire pour la laine, quoique les draps de Louviers soient d'une qualité supérieure, l'Irlande et le nord de l'Ecosse pour le lin. L'Angleterre a son combustible à bas prix, quatre fois moins cher qu'en France, et emploie des machines perfectionnées ; on recherchera chez nous des mines de charbon et on diminuera le coût de la main-d'œuvre en adoptant ces mêmes machines. Objection classique : leur emploi n'entraînerait-il point le chômage ? Non, répond Thouret, la prospérité de l'industrie serait telle que l'on aurait besoin

de plus de bras pour d'autres manipulations. La prépondérance anglaise pour les draperies communes est causée par la qualité, l'abondance et le prix modéré des laines ; le remède existe : un élevage soigné des espèces ovines appropriées. Pour le lin, on ne peut prétendre à la supériorité en raison du bas prix de la main-d'œuvre anglaise causé par la frugalité des habitants de l'Ecosse et de l'Irlande ; mais on peut essayer de relever une importante fabrique de toiles appelées « blancards » pour lesquelles on ne peut craindre la rivalité anglaise, les lins de la Risle étant d'une qualité bien meilleure. Cette manufacture pourrait employer les bras rendus disponibles dans l'industrie du coton par l'emploi des machines.

Des subventions permettraient aux fabricants de faïence de Rouen, aux fonderies de cuivre de Romilly qui appartenaient au marquis de Conflans, aux forges de Breteuil, dans le comté d'Evreux, qui fournissaient du métal de meilleure qualité que le fer anglais, de soutenir la concurrence. De même, pour les tanneries, l'invasion des cuirs anglais cause leurs ruines ; une seule subsiste à Pont-Audemer parce qu'elle fournit l'armée et la Cour.

Le rapport concluait qu'une aide appropriée permettrait à l'industrie normande de se relever (1).

Le Bureau du bien public et l'Assemblée approuvèrent le 15 décembre le rapport du procureur-syndic. L'Assemblée rappela également que la situation était aggravée par l'arrêt du Conseil du 30 août 1784 annulant les lettres patentes d'octobre 1717 et permettant aux étrangers de

1. Arch. S.-Inf. C. 2112, Rapp. proc-synd.

faire du commerce dans les îles françaises d'Amérique et d'y concurrencer par conséquent la métropole, notamment pour les bois, légumes, bestiaux, cuirs, pelleteries. Les Anglais y enlevaient une grande partie du coton brut qu'ils apportaient ensuite manufacturé sur notre marché. Voici en résumé les vœux qu'elle émit pour remédier à la crise industrielle : amélioration des laines indigènes, introduction de machines anglaises, primes aux inventeurs, recherche de mines de charbon, diminution des droits sur les matières premières, liberté de l'entrepôt pour donner de l'extension au commerce, collation de la noblesse aux négociants qui se seront distingués et création d'un Bureau d'Encouragement (1).

Le 8 février, la Commission envoyait au Contrôleur général l'arrêté de l'Assemblée sur le commerce : « C'est par l'énergie et l'effort que le commerce se relèvera » écrivait-elle. Une manufacture qui ferme ses portes décourage les autres, il faut donc aider les industries menacées et la somme demandée, 300.000 livres est bien minime (2).

Il faut remarquer que l'Assemblée et sa Commission constataient bien les funestes effets du traité avec l'Angleterre ; mais, animées toujours des idées des économistes, elles n'en demandaient pas l'abolition, pensant qu'on pourrait s'en accommoder.

Sur ces entrefaites, le Gouvernement avait chargé un des inspecteurs généraux des finances, Dupont de Nemours, disciple enthousiaste de Quesney, de ré-

1. Arch. S.-Inf. C. 2112, 15 décembre 1787.

2. Arch. S.-Inf. C. 2117, 8 février 1788.

pondre à la Chambre de Commerce de Rouen. Il reconnut le bien fondé de ses plaintes, donna quelques espoirs, montra le taux favorable du change et critiqua les manufacturiers qui n'avaient pas cherché à améliorer leur situation. Certaines réformes auraient dû être accomplies en même temps, mais les fréquents changements de ministres avaient empêché le pouvoir de les exécuter. Recommandant l'usage des machines, il dit : « Une administration paternelle peut donc, avec le secours des Assemblées provinciales, de l'instruction et quelques encouragements, couvrir le royaume des travaux utiles... » Il est nécessaire d'acheter aux nations étrangères pour pouvoir leur vendre. Invoquant Montesquieu et Quesney, il montre le traité de commerce comme un remède préventif contre la guerre. Il faut attendre pour en critiquer les résultats : « Quand les Assemblées provinciales, celles de département et jusqu'à celles des simples communautés, auront perfectionné la répartition de l'impôt, relevé l'agriculture, animé le travail, soulagé l'indigence, facilité les communications par des travaux publics bien entendus et multipliés dans toutes les parties du Royaume, ce sera pour lors que l'on pourra juger si les bases du Traité ont été déraisonnables pour la France (1). »

La Chambre de Commerce publia une réfutation à cette lettre du 12 février 1788, se plaignant amèrement qu'une conséquence mal tirée d'un principe économique nuise à vingt millions d'individus (2).

1. Dupont de Nemours. Lettre à la Chambre de Commerce de Normandie, Rouen 1788 *passim*.

2. Deschamps, *loc. cit.*, p. 22.

Nous avons dit plus haut que l'Assemblée avait demandé la création d'un « Bureau d'encouragement pour le commerce et les manufactures de la généralité ». Composé des membres de la Commission intermédiaire sauf les procureurs-syndics, de deux fabricants choisis par eux et de deux députés de la Chambre de Commerce, il s'occuperait « de tout ce qui serait propre à ranimer l'industrie, à soutenir les fabriques et à maintenir l'activité du commerce » (1). La Commission rappela ce vœu au Contrôleur général le 10 mars 1788. Cette « institution à part, réellement différente de la constitution de l'Assemblée provinciale et de la Commission proprement dite » inspirerait confiance à l'opinion publique et par ses études éclaircirait la situation (2). Lambert annonça le 31 mars la création du Bureau d'Encouragement et le don de la somme de 300.000 livres réclamée. Cet organisme adresserait à la fin de chaque mois au Contrôleur général et à l'Intendant le résultat de ses délibérations, correspondrait directement avec le ministre, rendrait compte de ses travaux à la Commission par l'intermédiaire des procureurs-syndics. L'Intendant pourrait assister aux séances (3).

Le 8 avril, le Bureau d'Encouragement s'assembla pour la première fois. Gueudry fut chargé de la répartition des 300.000 livres destinées à acheter des machines anglaises et des moutons étrangers, à accorder des subventions aux filatures, à entretenir des élèves à l'école d'Alfort. Mais, à cause de la pénurie des finances, on put à grand'peine

1. Arch. S.-Inf. C. 2112, 15 décembre 1787.

2. Arch. S.-Inf. C. 2117, 10 mars 1788.

3. Rapp. travaux Comm. interm. p. 157 et suiv.

obtenir le tiers de la somme promise. Le Bureau resta en liaison intime avec la Chambre de Commerce par une correspondance quotidienne. Le rapport des travaux de la Commission met en regard ses nombreux projets et les résultats obtenus qui ne furent pas toujours très brillants.

On acheta des machines anglaises pour filer et carder le coton où on donna au moins des subventions à cet effet ; les ouvriers crurent qu'ils allaient perdre leur travail et détruisirent l'outillage lors des insurrections de 1789. L'Assemblée d'Evreux avouait qu'elle n'était pas convaincue de l'utilité des machines à cause de la grande quantité de bras oisifs. Le Bureau d'Encouragement demanda une prime d'exportation pour les lins et les toiles ; un arrêt du Conseil du 20 septembre 1788 accorda vingt livres pour les trois premiers ballots fabriqués après le 1^{er} octobre et expédiés à l'étranger ou aux colonies ; des prix furent décernés aux meilleures fileuses. Le Bureau avait réclamé l'abolition des entraves à la liberté de l'industrie ; les toiles « blancards » furent affranchies par l'arrêt précédent de toute marque et assujetties seulement à l'inspection des deux syndics de la Chambre de Commerce chargés d'enregistrer le nombre de pièces qui se vendaient à la halle. Il ne put obtenir, ni le recul des douanes aux frontières du royaume — réforme que l'instabilité des ministères avait empêché de réaliser, écrivit Dupont de Nemours, — ni, malgré l'appui de la Chambre de Commerce, le commerce exclusif aux colonies par navires français. Pour protéger l'industrie de la province, des droits furent cependant mis à l'importation du coton filé étranger, des toiles étrangères, des étoffes d'Alsace et

de la Compagnie des Indes peintes ou imprimées en Alsace ou à Bar-le-Duc ; leur introduction fut soumise à certaines formalités. On ne trouva point de charbon dans la généralité, mais seulement des traces de cuivre, une sorte de marbre et deux tourbières. Le Bureau se proposait d'accorder des secours aux industriels victimes de sinistres et de pertes imprévisibles et des avances sans intérêts, pour un temps limité, et sous caution, à ceux qui justifieraient de l'utilité publique de l'extension de leur entreprise. Le manque de fonds l'empêcha de réaliser complètement ce projet ; ainsi elle ne put accorder l'aide promise à M. Blanchet, industriel à Breteuil (1), qui avait découvert un procédé permettant à notre industrie métallurgique de lutter contre la concurrence anglaise. L'Assemblée d'Evreux demanda pour la manufacture de coutils d'un sieur Passot, seule de la sorte en France, le titre de manufacture royale et une avance gratuite de 100.000 livres remboursable en quatre ans, en garantie de laquelle serait affecté tout son actif avec engagement de consentir à la vérification de sa caisse et de son inventaire ; il pourrait ainsi augmenter sa main-d'œuvre. Enfin, nous avons déjà dit que les races anglaises achetées par le Bureau d'Encouragement ne réussirent point. Un projet d'envoyer en Angleterre une personne chargée d'étudier les meilleurs procédés de fabrication en lui accordant 6.000 livres ne fut pas exécuté.

1. L'Assemblée de Haute-Normandie et la Commission intermédiaire s'occupèrent à plusieurs reprises des forges de Breteuil qui étaient pourtant dans la généralité d'Alençon.

Une institution similaire était créée à Amiens et les deux bureaux correspondirent ensemble (1).

Un mémoire présenté à l'Assemblée sur « différents objets d'agriculture, commerce et bien public » propose la politique mercantile pour le commerce extérieur. Il faut, dit-il, diminuer les importations et exporter plus afin d'être plus riche. Pour cela, il serait nécessaire de s'appliquer à produire certains objets que réclame l'étranger (2).

Parfois, la peur de la raréfaction d'une denrée sur le marché de la généralité tendait au contraire à faire prohiber les exportations. Nous avons déjà parlé de la défense d'envoyer du blé à l'étranger ; il fut question d'agir de même à l'égard du lin afin de le réserver aux besoins du pays. L'assemblée de Montivilliers protesta, alléguant que ce serait là décadence de cette culture qui avait déjà pourtant besoin d'encouragements (3).

Une question intimement liée à celle du commerce extérieur est celle de la marine marchande. Les navires français étaient assujettis en Angleterre à des frais et des droits plus élevés que les navires anglais en France ; ceux-ci jouissaient en conséquence du monopole du transport du charbon. Le traité d'Eden aurait dû égaliser les charges, dit l'Assemblée provinciale. On trouvait difficilement des matelots ; les bords de la mer se dépeuplaient. A une époque où le chômage était pourtant la règle, on manquait d'ouvriers sur les côtes. L'enrôlement dans les milices de mer en était la cause ; on choisissait à cette fin un individu sur

1. Rapp. travaux Commis. interméd., p. 197.

2. Arch. S.-Inf., C. 2120.

3. Arch. S.-Inf., C. 2160.

trois. Dans l'intérieur, la proportion n'était que de un sur dix. De plus, les gens mariés comme les célibataires y étaient assujettis au guet et à la garde (1). Enfin les capitaines de navires n'étaient pas libres de composer les équipages selon leur volonté. La liberté n'était-elle pas le meilleur moyen de favoriser la navigation ? « Les Anglais n'ont pas de règlements et leur commerce est prospère (2). » Telles étaient les doléances des assemblées de Neufchâtel et de Montivilliers.

Cette dernière insistait aussi pour hâter l'agrandissement du port du Havre qui prenait de jour en jour de l'extension. De grands travaux étaient encore à effectuer. Port de Rouen, de Paris et même de Lyon, il faisait du commerce avec l'Espagne, le Portugal, l'Amérique et naturellement l'Angleterre (2).

La même assemblée demanda une juridiction consulaire pour Le Havre (2).

De nombreux droits gênaient encore le commerce de la généralité et favorisaient les produits étrangers. Ainsi, les soudes, potasses et bois de teintures payaient en entrant dans la province 30 sols par quintal, soit plus du dixième de leur valeur. Ce droit qui s'ajoutait à ceux d'octroi, de vicomté, des traites, avait été créé en 1697 pour la pose de lanternes dans la ville de Rouen et affecté ensuite au remboursement d'emprunts consentis à Louis XIV par les marchands rouennais. Il créait une inégalité par rapport aux manufactures des autres provinces (3). L'intendant avait

1. Arch. S.-Inf., C. 2170.

2. Arch. S.-Inf., C. 2160.

3. Arch. S.-Inf., C. 2120.

fait à ce sujet en septembre 1787 une enquête auprès de la Chambre de Commerce qui avait répondu en demandant la réduction à cinq sols. La direction de l'octroi des marchands chargée de percevoir cette taxe était du même avis. L'Assemblée provinciale ayant reçu un mémoire sur ce droit, de diverses corporations d'arts et métiers, sollicita le 23 octobre 1788 de Necker un arrêt en ce sens. Elle obtint satisfaction le 1^{er} février 1789 pour les soudes et potasses et le 25 avril pour les cendres, salines et bois de teintures (1).

Les assemblées de département se plaignirent beaucoup du droit de marque, spécialement sur les cuirs, établi sous Henri IV et généralisé en 1759. Dupont de Nemours était partisan de son abolition, comme Turgot et Necker ; sa réforme était à l'étude depuis longtemps, écrivait-il à la Chambre de commerce. On devait soumettre aux notables un projet de conversion de ce droit en un abonnement moins onéreux que l'administration aurait accordé aux assemblées provinciales. Ce projet fut distrait du rapport et renvoyé à un Comité d'administration du Commerce qui devait être institué. Par suite de retards, la réforme n'était pas encore venue en discussion (2). L'importance des droits — environ 15 % de la valeur du cuir — ajoutée à la rareté et à la cherté des écorces empêchaient de lutter contre la concurrence anglaise. Non seulement la taxe était onéreuse, mais la formalité de l'exercice était gênante pour les tanneurs ; ils ne pouvaient sortir les cuirs du bain qu'en présence des commis de la Ferme qui se faisaient

1. Arch. S.-Inf., C. 2122.

2. Dupont de Nemours, *loc. cit.*, p. 88.

parfois attendre (1). A moins d'être aidés par le Trésor, comme leur confrère de Pont-Audemer qui fournissait l'Etat, ils ne pouvaient plus vivre. Déjà, depuis cent ans, ce droit avait fait disparaître du rôle de la taille du département de Caudebec les 200 fabricants de chapeaux qui y étaient inscrits (2). Enfin la fraude était favorisée, au détriment d'ailleurs du consommateur ; les cuirs fabriqués clandestinement étaient de mauvaise qualité, ayant été travaillés trop à la hâte. L'assemblée de Pont-l'Evêque demandait le remplacement du droit de marque par un impôt unique distribué par abonnement sur toutes les branches du commerce (3).

L'assemblée de Montivilliers se plaignait encore de l'inégalité suivante dans le régime douanier : les sucres bruts entrant par Le Havre payaient 3 l. 15 sols % et ceux qui étaient importés par Nantes n'étaient soumis à aucune taxe. Les raffineries de ce dernier port réussissaient ensuite à faire passer en Normandie leur sucre sans payer de droits (4).

Un mémoire appuyé par la Chambre de commerce demanda d'allonger à deux ou trois mois les délais de passe-debout des vins et eaux-de-vie arrivant par mer. Si le débarquement n'était pas terminé dans les quinze jours ou dans les huit jours selon que la marchandise était à destination de Paris ou d'ailleurs, des droits étaient dus. Or ce délai, fixé par une expression ambiguë de l'ordonnance des Aides de 1680, était insuffisant à cause de l'étroi-

1. Arch. S.-Inf., C. 2120.

2. Arch. S.-Inf., C. 2156.

3. Arch. S.-Inf., C. 2150.

4. Arch. S.-Inf., C. 2160.

tesse du port du Havre et du mauvais temps possible (1).

L'Assemblée provinciale reçut encore différents mémoires relatifs aux améliorations et aux encouragements à apporter au commerce ou contenant des plaintes sur les gênes et les taxes qui pesaient sur l'industrie. On lui présenta ainsi une étude sur les moyens de diffuser dans la généralité les machines à carder et filer le coton. Les fabricants de faïence qui étaient si renommés et dont les produits sont encore si recherchés « menacés d'une ruine infaillible et très prochaine » montrèrent « l'enlarras de leur position actuelle et leurs justes craintes pour l'avenir ». Ils attribuaient à trois causes la décadence de leurs manufactures : les six années de la guerre d'Amérique, la liberté du commerce accordée aux étrangers dans les colonies, le traité de 1786 avec l'Angleterre. A Saint-Aubin, on extrayait de la terre pour en faire des pipes et des poteries ; le directeur de la Romaine prétendait taxer cette matière première par analogie avec la terre servant à raffiner le sucre. Les fabricants s'en plainquirent à l'Assemblée et eurent beaucoup de peine à obtenir gain de cause (2).

D'après l'Assemblée de Gisors, il y avait trop de commerçants dans les campagnes. Ils prenaient la place des cultivateurs au détriment de l'agriculture. Leur place est dans les villes, disait-elle ; cependant le régime de liberté est préférable et ce serait encore un plus grand mal que d'empêcher quelqu'un de choisir son état ; la concurrence ramènera ces choses au point (3).

1. Arch. S.-Inf., C. 2120.

2. Arch. S.-Inf., C. 2120.

3. Arch. S.-Inf., C. 2140.

« La prospérité du commerce dépend essentiellement de la liberté » (1) avait déjà dit l'Assemblée de Haute-Guyenne qui se proposait comme but « d'affranchir l'industrie de toutes les gênes qu'aucune utilité publique ne compense (2) ». C'était aussi la préoccupation de l'Assemblée de Haute-Normandie. Mais on était encore loin de la liberté du commerce : témoin cette entrave dont l'Assemblée de Caudebec demandait la disparition : les habitants de cette ville étaient obligés par un arrêt du Conseil de vendre leur bois à Rouen. Pourtant l'état du marché ne justifiait plus cette disposition qu'avait fait établir la crainte de manquer de combustible ou de matériaux (3).

Une idée un peu neuve, dont on parla peu, mais qui fut cependant agitée par l'assemblée de Gisors fut celle des écoles d'apprentissage qui permettraient à nos ouvriers de garder leur réputation, à nos produits de soutenir honorablement la concurrence étrangère (4).

L'Assemblée de Haute-Guyenne avait demandé l'unification des poids et mesures (5). Chaque ville, chaque marché avait ses étalons particuliers ; la même mesure présentait des grandeurs différentes selon qu'elle était appliquée à telle ou telle espèce de grains. A Rouen, le vicomte de l'eau qui s'occupait des transports et du commerce fluviaux était chargé de surveiller les étalons. L'unité pour le blé était la mine qui pesait 1681. 6 onces ; pour les autres céréales et dans les autres villes, l'unité la plus usitée

1. Renouvin, *loc. cit.*, p. 223.

2. Renouvin, *loc. cit.*, p. 221.

3. Arch. S.-Inf., C. 2120, C. 2156.

4. Arch. S.-Inf., C. 2140.

5. De Luçay, *loc. cit.*, p. 265.

était le boisseau dont le poids variait, pour l'avoine, par exemple, entre 214 livres et 32 livres et qui comprenait suivant les lieux de 16 à 24 pots (1). Il y avait à Rouen le poids de la vicomté et le poids de marc, au Havre, le poids le roy et le poids de marc ; ils différaient entre eux. Les usages commerciaux changeaient également ; cette variété était une source de difficultés et ne pouvait que favoriser la fraude et la mauvaise foi. Le comte de Chambord présenta une étude au bureau du bien public, disant que la diversité était surtout préjudiciable aux commerçants de détail, aux « petits blatiers » ou « regrattiers » qui se faisaient voler. Il concluait en demandant que l'on adoptât le système de Paris et qu'une ordonnance interdît d'en employer un autre (2). L'Assemblée provinciale se rallia à ces vues et émit un vœu en ce sens, mais cette réforme ne devait être réalisée que sous la Révolution.

1. Desmarest, *loc. cit.*, p. 60 à 64

2. Arch. S.-Inf., C. 2120.

CONCLUSION

La réunion de l'Assemblée provinciale de Haute-Normandie avait été accueillie avec enthousiasme. A défaut du retour des anciens Etats, on s'était d'abord montré satisfait de cette administration d'un nouveau genre. L'ancien régime était prêt à crouler ; les vieilles institutions ne pouvaient plus suffire à leur tâche ; les principes traditionnels étaient attaqués par les philosophes et les économistes. Les nouvelles assemblées, imbues des idées nouvelles, n'étaient point entravées par les préjugés qu'entraîne toujours un long passé. On espérait, en Normandie comme ailleurs, qu'elles apporteraient les réformes nécessaires.

De fait, les débuts furent prometteurs. Contre toute prévision, le Parlement accepta assez facilement la création de l'Assemblée de Haute-Normandie ; la Cour des Comptes l'imita. L'Assemblée et sa Commission intermédiaire furent composées d'hommes compétents et jouissant de l'estime générale. Le procès-verbal des deux sessions de l'Assemblée est très optimiste. On ne parle dans les discours échangés et dans les rapports des procureurs-syndics que de collaboration étroite, d'égalité, de fraternité. Il semble que tous les malheurs soient terminés ; une ère nouvelle va s'ouvrir où s'allieront « ce qui paraissait

incompatible » jusqu'alors : « la liberté des peuples et l'autorité des rois » (1). Pour juger ces écrits, il faut, il est vrai, se reporter au XVIII^e siècle et ne pas oublier que l'emphase et la sensibilité étaient de mode.

L'œuvre entreprise était immense : création des assemblées de département et des municipalités entre lesquelles il fallait maintenir une étroite subordination, gestion des fonds de la généralité, répartition et recouvrement des impositions, confection et entretien des routes et des chemins, des travaux d'art, abolition de la mendicité, assistance par le travail, encouragements à l'agriculture, au commerce et à l'industrie. Les circonstances n'étaient pas favorables : le pays n'était pas accoutumé à s'administrer lui-même par ses représentants ; en particulier dans les campagnes, l'ignorance des paysans était grande. Les caisses du Trésor étaient vides, les impôts lourds et détestés. Les travaux publics étaient encore dans leur enfance. La concurrence étrangère, la multiplicité des règlements empêchaient l'essor économique de la province et entraînaient le chômage et la misère.

Pourtant, l'Assemblée ne s'effraya point de sa tâche ; elle eut des initiatives hardies et presque révolutionnaires.

Mais si on lit ensuite le rapport des procureurs-syndics du 3 novembre 1790 sur les travaux de la Commission intermédiaire, quelle différence ! Les résultats obtenus sont bien faibles, comparés aux espoirs du début. Le style n'est plus le même ; on sent sous la plume du marquis d'Herbouville une amère désillusion.

1. Arch. S.-Inf. Discours de l'abbé Dillon, C. 2110.

Que de temps perdu à discuter avec des municipalités ignorantes ! Que de difficultés à leur faire observer les règlements ! Leur constitution avait été très laborieuse ; une fois organisées, elles ne comprenaient pas les intentions de l'Assemblée provinciale ni les ordres qui leur étaient donnés.

En matière financière, on attendait de grandes réformes. De fait, l'Assemblée de Haute-Normandie fut la seule qui ait proposé un plan, établi des solutions pratiques ; songé à transformer l'assiette de la taille et poursuivi sans retard la réalisation de ses projets. Mais il était trop tard pour modifier la répartition des impôts de 1787 et l'année suivante l'hostilité des Cours souveraines empêcha toute amélioration et même mit obstacle au recouvrement des rôles. Pour faire rentrer à nouveau l'argent dans les caisses du Trésor, on ne trouva pas d'autre solution que de rendre à l'intendant le département de la taille et au directeur des vingtièmes la confection des rôles de ce dernier impôt. Les initiatives hardies de l'Assemblée s'étaient heurtées aux préjugés du Parlement et de la Cour des Comptes et n'avaient pu en triompher devant l'inaction du Gouvernement.

Ces différends avec les Cours souveraines avaient aussi arrêté les travaux publics. Le désaccord au sujet du taux de l'imposition en rachat de corvée et de sa centralisation dans les caisses des receveurs des finances avait empêché de payer les cantonniers et les adjudicataires. Bientôt les ouvrages entrepris et abandonnés étaient dégradés par les intempéries ; l'état des chemins devenait aussi mauvais qu'auparavant. Et cependant, on avait obtenu au début de

brillants résultats dans les adjudications. Seule encore, l'Assemblée de Haute-Normandie avait décidé d'indemniser intégralement les propriétaires victimes d'expropriation selon le principe que devait poser deux ans plus tard l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Dans la lutte contre la mendicité, tandis que beaucoup d'assemblées se bornèrent à émettre quelques vœux isolés ou quelques projets impraticables, celle de Haute-Normandie eut un plan d'ensemble complet, s'inspirant des principes nouveaux. Elle le mit à l'étude, mais fut mal secondée par les assemblées municipales qui ne le comprirent point et ne fut pas aidée par les assemblées de département qui ne l'approuvaient pas entièrement. Le temps et le manque de ressources en empêchèrent la réalisation. Des ateliers de charité avaient été créés, en nombre insuffisant d'ailleurs, et n'avaient été trop souvent que des foyers d'insurrection.

L'Assemblée de Haute-Normandie avait voulu protéger la santé et la vie des individus en instituant des cours d'accouchement, en encourageant la médecine, en cherchant à enrayer les épidémies; la plupart du temps, elle s'était heurtée à la routine. Elle s'était intéressée à l'éducation des sourds-muets et à l'entretien des enfants trouvés.

Les paysans ignorants et attachés aux anciennes méthodes avaient refusé de suivre ses conseils relatifs à l'agriculture; son enquête sur les biens communaux était intéressante, mais ne fut suivie d'aucune décision.

Pour aider le commerce et l'industrie, elle avait élaboré un vaste programme. Profitant des travaux de la Chambre

de commerce sur le traité de 1786 avec l'Angleterre, elle avait cherché le moyen de concilier la liberté du commerce avec la prospérité des manufactures. Création originale, son Bureau d'Encouragement ne put réaliser ses vœux ; il manquait de fonds et n'était pas toujours soutenu par le Gouvernement. Les ouvriers brisèrent les machines dont il avait doté les industries.

Que restait-il donc de durable dans l'œuvre, pourtant si bien ébauchée, de l'Assemblée de Haute-Normandie ? Bien peu de choses, si ce n'est une agitation qui contribua à préparer la Révolution. Elle fut d'abord une école d'hommes politiques ; on retrouvera beaucoup de ses membres à la Constituante, Thouret en tête. Elle montra au grand jour les vices du régime existant ; à une époque où il n'était point permis de publier des écrits attaquant les institutions publiques, ses procès-verbaux imprimés étalèrent devant tous les yeux l'arbitraire de la répartition de la taille, l'injustice des privilèges, l'iniquité de la gabelle. Pourtant la plupart des députés étaient des privilégiés. Plusieurs de ces projets furent discutés plus tard à l'Assemblée constituante et inspirèrent les lois révolutionnaires.

Tout l'édifice administratif était irréparable. Le Gouvernement avait cru pouvoir en empêcher la ruine et n'avait fait qu'en avancer la chute. Il s'y était pris trop tard et d'une façon trop timide. Longtemps, il avait hésité avant de créer les assemblées provinciales. En les établissant, il avait mesuré parcimonieusement leur compétence. Au système de l'élection il avait préféré pour le début la nomination de la moitié des membres et la cooptation. S'il avait

doublé le nombre de représentants du Tiers, il y avait fait entrer en réalité surtout des nobles.

Enfin la réforme n'était pas faite seulement pour améliorer le sort des contribuables, elle avait aussi un but politique : la lutte contre les Cours souveraines. La divulgation du rapport de Necker l'avait bien fait voir. Le Parlement, la Chambre des Comptes, les Elections se vengèrent. Tout en paraissant défendre les intérêts de la province, elles attaquèrent les attributions fiscales de l'Assemblée provinciale, se soucièrent peu de laisser les coffres vides et les travaux publics abandonnés. Après des défaites momentanées, elles étaient encore assez fortes pour obliger un Gouvernement qui n'osait plus combattre à leur rendre peu à peu les pouvoirs qu'il leur avait enlevés.

La promesse faite en 1788 de rétablir les anciens Etats ne fut pas pour aider et encourager l'Assemblée provinciale de Haute-Normandie. Dans une province où leur prestige était encore si grand, celle-ci ne pouvait pas soutenir la comparaison et garder la confiance publique. L'annonce de la suppression de la session de 1788 fut un dernier coup porté par le Gouvernement qui ne s'intéressait plus aux nouvelles administrations. Enfin la réunion proche des Etats généraux attira tous les regards qui se détournèrent des Assemblées provinciales.

Si l'Assemblée de Haute-Normandie et sa Commission ne purent réaliser les grandes réformes qu'elles avaient proposées, elles ne sont point responsables de leur échec. Elles avaient en elles un vice de constitution et les circonstances leur furent défavorables. Tandis que ces jeunes

administrations avaient besoin d'être soutenues, elles ne rencontrèrent qu'indifférence ou hostilité.

Deux brochures sont caractéristiques des attaques qu'eut à soutenir l'Assemblée de Haute-Normandie de la part de ses adversaires : *Parallèle des Assemblées provinciales établies en Normandie avec l'Assemblée des Etats de ce duché* et *De la Constitution du duché ou Etat souverain de Normandie* par de La Foy. La partialité et la mauvaise foi s'y révèlent à chaque page. M. Coville les juge en disant de la première : « Cette brochure est sans valeur historique (1) » et de l'autre : « Cet ouvrage n'est appuyé que sur des recherches très imparfaites et fut écrit avec des préoccupations politiques que la date de publication suffit à expliquer (2) ».

L'auteur ne voit parmi ses membres que des « commis du fisc » sous les ordres de l'Intendant. Sous des apparences trompeuses, ils cherchent à détruire toutes les libertés de la province. Ils veulent bouleverser toutes les institutions : abolir les privilèges des nobles et des ecclésiastiques et par contre conférer la noblesse aux négociants (plaider *pro domo*), mettre le pain à prix défendu et déchaîner des révoltes, partager les biens communaux à l'encontre des anciens principes, altérer les poids et mesures. Leur plan relatif à la mendicité ne ferait qu'enrichir les employés sans remédier au mal et contredit les idées de liberté et de propriété, enlevant aux curés et aux pauvres le produit des fondations et des aumônes. Dépositaires des

1. Coville, *Les Etats de Normandie*, Paris, 1895, p. IV.

2. Coville, *loc. cit.*, p. IV.

fonds publics, ils demandent aussi des subventions pour leur intérêt personnel. Le cadastre projeté est une œuvre inutile, compliquée, qui ne servira qu'à donner des gages à des commis. Le système préconisé pour les vingtièmes par le « petit Bureau intermédiaire » est « une inquisition contre la liberté, contre les franchises et contre la propriété de la Province entière » (1).

De La Foy conclut en demandant le retour des Etats . « Plus de soupçons, plus d'ombrage, la confiance renaîtrait pour toujours et il n'y a point d'efforts dont nos Etats fussent capables pour se distinguer dans la crise présente (2). » A eux seulement appartient le pouvoir de concilier les impôts avec le droit de propriété et l'existence des privilèges. Au contraire, par ses « projets insensés », l'Assemblée de Haute-Normandie a semé la discorde et accablé d'impôts la généralité. « Une poignée d'individus, sous le titre imposant et trompeur d'Assemblée provinciale, aurait par ce fait concouru à anéantir les droits et privilèges des Peuples dont elle se dirait franchement le Procureur et le Représentant (3). » Il ne reste maintenant plus rien « des Droits, franchises et prérogatives des Peuples de l'ancien Etat souverain de Normandie (4) ».

Pour se faire une opinion sur l'œuvre des Assemblées provinciales, il faut lire d'autres critiques plus sérieuses.

Siéyès déplore qu'on n'ait pas eu recours à l'élection

1. De la Foy, *De la Constitution du duché de Normandie*, 1789, *passion*.

2. De la Foy, *Parallèle des Assemblées provinciales*, 1788, p. 33.

3. De la Foy, *Parallèle des Assemblées provinciales*, 1788, p. 34.

4. De la Foy, *De la Constitution du duché de Normandie*, p. 369.

libre par le peuple et que le Tiers Etat ait été représenté presque uniquement par des privilégiés. D'après le plan primitif, les assemblées devaient être composées de propriétaires, mais le ministre rétablit ensuite « la division impolitique des ordres personnels », d'où défaut de concordance. Pourtant, ces assemblées étaient « intéressantes par leur objet, bien plus importantes encore par la manière dont elles devaient se former, puisque par elles s'établissait une véritable représentation nationale (1) ».

De Lavergne et De Luçay reprenant l'opinion de Guizot, exagérèrent l'importance des Assemblées provinciales auxquelles il n'aurait manqué qu'un peu de temps pour réaliser l'œuvre entreprise. Dans les pages qu'il a consacrées spécialement à l'Assemblée de Haute-Normandie, Léonce de Lavergne approuve tous ses travaux ; il critique seulement légèrement le rapport de la Commission intermédiaire sur le traité de commerce avec l'Angleterre, pensant que le mal y était exagéré et qu'au bout d'un an, on ne pouvait guère en constater les effets (2).

Au contraire, de Tocqueville jugea les assemblées provinciales avec sévérité. D'après lui, elles pêchèrent parfois « par excès d'activité et de confiance en elles-mêmes (3) ». Les vices de leur constitution étaient une des causes de leur inaptitude. L'ancien régime n'avait jamais fait de distinction entre « le pouvoir qui doit exécuter et celui qui doit surveiller et prescrire (4) ». Les

1. Siéyès, *Qu'est-ce que le Tiers Etat ?* 1789, p. 63 et suiv.

2. Lavergne, *loc. cit.*, p. 239 à 258.

3. De Tocqueville, *loc. cit.* p. 291.

4. De Tocqueville, *loc. cit.*, p. 288.

assemblées provinciales reçurent des attributions « dont plusieurs convenaient mal à un pouvoir collectif et irresponsable, et qui d'ailleurs, allaient être exercées par des gens qui administraient pour la première fois.. (1) ». « La réforme radicale que l'administration proprement dite eut à subir en 1787..., vint émouvoir chaque citoyen jusque dans sa vie privée (2) » et précipita la Révolution.

Les principales monographies montrent l'importance restreinte de la réforme administrative (appréciation de Sellier, sur l'Assemblée de Roussillon ; de Lévêque, sur l'Assemblée de Lyonnais ; de Lesueur, sur l'assemblée du département de Blois) (3).

Dans son ouvrage récent, Renouvin est amené à la même conclusion : « Sans autorité morale, sans pouvoir effectif et sans audace, les Assemblées provinciales sont restées en marge de l'évolution politique (4). » Toutefois il donne une place à part à l'Assemblée de Haute-Normandie et fait ressortir la hardiesse de ses conceptions, notamment en matière fiscale, sur les questions d'assistance et au point de vue économique. Il approuve son programme, le trouve intéressant, complet et pratique.

Néanmoins, la création des assemblées provinciales et des assemblées subordonnées avait permis au pays d'administrer lui-même ses intérêts régionaux et locaux. On retrouve les mêmes organes, avec des noms différents,

1. De Tocqueville, *loc. cit.*, p. 289.

2. De Tocqueville, *loc. cit.*, p. 286.

3. Renouvin, *loc. cit.*, p. 386 (en note).

4. Renouvin, *loc. cit.*, p. 399.

sous la Révolution et même à l'époque actuelle. Il ne faut pas oublier que le procureur-syndic de Haute-Normandie, Thouret, à la tête du Comité de Constitution, travaillait à la nouvelle division administrative de la France. Il devait tout naturellement s'inspirer de l'édit de juin 1787 dont il avait pu étudier de près l'application. Mieux que tout autre, il en connaissait les défauts et les avantages. La généralité fut remplacée par le département divisé en districts et communes. Le département était administré par un Conseil de département, un comité permanent appelé Directoire et un procureur-syndic ; on avait doté les districts des mêmes organes. Il y avait similitude entre l'ancienne organisation et la nouvelle. Mais la forme des élections fut changée et les attributions confiées aux assemblées de 1789 furent plus larges que celles de leurs devancières ; pour éviter le retour des conflits désastreux qui s'étaient produits entre les assemblées provinciales et les Cours souveraines, on défendit à l'autorité judiciaire de troubler l'exercice des fonctions administratives.

Enfin, à l'heure actuelle, nous retrouvons encore des éléments similaires dans l'administration des intérêts régionaux. L'assemblée provinciale est devenue le Conseil général et l'assemblée de département, le Conseil d'Arrondissement. Le préfet remplace l'intendant et jouit également d'une partie des attributions des procureurs-syndics. Depuis l'an VIII, rien ne correspondait plus à la Commission intermédiaire ; on s'aperçut de la nécessité de rétablir un corps permanent et la loi de 1871 créa la commission départementale. L'analogie est de nouveau complète.

Par conséquent, si l'œuvre propre des assemblées pro-

vinciales n'a pas laissé de traces, l'édit de 1787 n'en marque pas moins une date importante dans l'histoire administrative du pays. Il crée un régime de transition entre l'ancienne organisation de la France et la nouvelle.

Vu : Le Président de la thèse,
OLIVIER MARTIN.

Vu : Le Doyen,
BERTHÉLEMY.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
CHARLETY.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
BIBLIOGRAPHIE.....	5
INTRODUCTION.....	9

LIVRE I

HISTOIRE DE L'ASSEMBLÉE PROVINCIALE DE HAUTE-NORMANDIE

CHAPITRE PREMIER. — La Normandie et la généralité de Rouen en 1787.....	19
CHAPITRE II. — L'Assemblée de Haute-Normandie et sa Commission intermédiaire.....	25

LIVRE II

ATTRIBUTIONS DE L'ASSEMBLÉE. SON ŒUVRE

CHAPITRE PREMIER. — L'œuvre administrative de l'As- semblée provinciale.....	71
CHAPITRE II. — L'œuvre financière de l'Assemblée pro- vinciale.....	99
CHAPITRE III. — Travaux publics et ateliers de charité..	154
CHAPITRE IV. — Bien public. Mendicité; agriculture, commerce et industrie.....	180
CONCLUSION.....	225

7591 — Imp. Jouve et Cie, 15, rue Racine, Paris — 4-1927
